

## University of Groningen

### Organiseren en verantwoorden door de strafrechter

Otte, M.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Otte, M. (2010). *Organiseren en verantwoorden door de strafrechter: Enkele gedachten over de organisatie van het strafproces*. Boom Juridische uitgevers.

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# ORGANISEREN EN VERANTWOORDEN DOOR DE STRAFRECHTER

ENKELE GEDACHTEN OVER DE ORGANISATIE  
VAN HET STRAFPROCES

RINUS OTTE



Bju

Boom Juridische uitgevers

Organiseren en verantwoorden door de strafrechter



# Organiseren en verantwoorden door de strafrechter

Enkele gedachten over de organisatie van het strafproces

*Rede*

*Verkort uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder  
hoogleraar in de Organisatie van de rechtspleging*

*aan de Rijksuniversiteit Groningen*

*op dinsdag 23 november 2010*

*door*

M. Otte

Boom Juridische uitgevers

Den Haag

2010

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: De vertelling op de markt, collectie Joods Historisch Museum © Stichting H.N. Werkman

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2010 M. Otte | Boom Juridische uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-8974-389-3

NUR 824

[www.bju.nl](http://www.bju.nl)

## Inhoud

|   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | Inleiding  | 7  |
| 2 | De organisatorische stand van zaken in de strafrechtspraak                                       | 13 |
|   | Macro-economische kosten   | 13 |
|   | Problemen bij een tijdige voorbereiding van de strafzaak   | 13 |
|   | Kwaliteit van rechtspreken   | 16 |
|   | Werkcultuur  | 17 |
|   | Bestuurs- en managementcultuur   | 18 |
| 3 | Omtrekkende beweging: subjectieve conflicten maar geen crisis                                    | 21 |
|   | Relativering 1. Beroeps(z)eer en bestuurs(z)eer zijn weinig onderscheidende begrippen            | 21 |
|   | Relativering 2. Het operationaliseren van onvrede en het relativeren van het begrip communicatie | 23 |
|   | Relativering 3. De organisatie van het strafproces verkeert niet in een crisis                   | 24 |
| 4 | Sociologische verklaringen   | 27 |
|   | Organisatiedichtheid, standaardisatie en bureaucratisering                                       | 27 |
|   | Organisatiedichtheid en representativiteit van besluitvorming                                    | 31 |
|   | Management als bedreiging  | 35 |
|   | Vervreemding, toeschouwersdemocratie en personificatie van leiderschap                           | 37 |
|   | Vormen van burgerschap als bedreiging voor de organisatie  | 42 |
| 5 | Overgang van analyse naar oplossing: een ander normatief besturingsmodel in vier punten          | 51 |
|   | Vergroten van de professionele autonomie en het streven naar verschillen                         | 51 |
|   | Het scheppen van deeldomeinen met eigen beslissingsmacht   | 53 |
|   | Informatie- en besluitvormingsprocessen flankeren functioneel leiderschap                        | 54 |
|   | Erkenning van onvermogen schept een stimulerende(r) werkgemeenschap                              | 58 |
| 6 | Oplossing 1. Meervoudige noodzaak van afstandelijk besturen                                      | 61 |
|   | De nodige afstand tussen bestuur en rechter  | 61 |
|   | Besturen op afstand maakt de rechter meer verantwoordelijk voor zingeving van het werk           | 63 |

|   |  |    |
|---|--|----|
|   | Besturen op afstand dwingt tot het stellen en handhaven van normatieve kaders      | 65 |
| 7 | Oplossing 2. De noodzaak van meer autonomie en verantwoording door de strafrechter | 69 |
|   | Inkadering   | 69 |
|   | Arnhems experiment   | 72 |
|   | De voorzittersbeschikking  | 73 |
|   | Resultaten   | 77 |
|   | De inzet van de vrijkomende formatie bij een efficiëntere wijze van werken         | 78 |
|   | Aanvaarding van diversiteit van werken   | 79 |
|   | Productie  | 79 |
|   | Verantwoorden door de strafrechter. Controle en toezicht                           | 81 |
|   | Delegatie  | 82 |
|   | De noodzaak van nader onderzoek  | 83 |
| 8 | Uitleiding   | 85 |
|   | Dankwoord  | 91 |



# 1 Inleiding

Een man wordt betrappt bij een gecompliceerde inbraak en de politie maakt een proces-verbaal, waarna de officier van justitie de verdachte gaat vervolgen. Er wordt een straf-dossier gemaakt en een tenlastelegging waarin het juridische verwijt wordt verwoord. In overleg met de rechtbank wordt een datum gepland waarop de zaak zal worden berecht. Het dossier wordt naar de rechtbank gestuurd waar het ligt te wachten op de griffier die de zaak zal voorbereiden. De griffier is met zwangerschapsverlof en de zaak wordt uitbesteed aan een 'buitengriffier' (student) die een voorbereidingsnota maakt voor de drie rechters. Drie dagen voor de zitting komt de jongste rechter erachter dat de verdediging een verzoek heeft gedaan om getuigen te horen. Het is te laat om te beslissen op het verzoek zodat de zitting uitsluitel zal moeten brengen. De zaak wordt uiteindelijk aangehouden en de voorzitter schrijft een boze mail aan het hoofd van de juridische ondersteuning waarin hij zich erover beklaagt dat het verzoek hem niet eerder heeft bereikt waardoor er een nodeloze aanhouding is. Het hoofd juridische ondersteuning schrijft terug dat zij niet verantwoordelijk is voor het handelen van de individuele griffier, waarna de voorzitter een brief aan het management schrijft waarin hij voor de zoveelste keer uiteenzet dat het management wel kritiek heeft op het hoge aantal aanhoudingen, maar dat nooit iemand thuis geeft waar het gaat om de faciliteiten en condities waaronder rechters hun werk moeten doen. Hij werkt met veel verschillende rechters, en met veel invallende griffiers die hun werk niet goed verstaan. In het maandelijkse management-overleg wordt met ironie over de voorzitter gesproken: een klagende collega die zelf ook veel te laat naar de zitting heeft gekeken en misschien zelf eens verantwoordelijkheid kan nemen. Deze rechter houdt veel strafzaken aan en klaagt vaak over zijn zittingsdruk. De sectorvoorzitter gaat die week nog een wandeling met de betrokken kamer-voorzitter maken en dankt hem voor zijn opbouwende kritiek en zegt toe binnenkort in het bestuur nog eens aandacht te vragen voor de personele noden van de strafsector. Vijf maanden later komt de aangehouden zaak weer op een zitting, nu met drie andere rechters maar voorzien van een vaste griffier. De laatste verwijst in de aangevulde voorbereidingsnota naar de landelijke afspraken die bestuurders hebben gemaakt over de op te leggen straf in dit soort zaken (zogenoemde oriëntatiepunten). De inhoudelijke behandeling van een uur leidt tot een uitloop van de zitting, want de zittingsplanner, niet zijnde een van de rechters, heeft maar een half uur voor de zaak gepland, terwijl er een lang pleidooi volgt met gecompliceerde verweren. In raadkamer komt men tot een beslissing. De rechters negeren de landelijke oriëntatiepunten over straftoemeting die de bestuurders voor hen hebben gemaakt en spreken een eigen lijn af. Bij het controleren van het conceptvonnis stuit men op een kwalificatie van het strafbare feit die niet

overeenkomt met de eigen inzichten. De aangebrachte glossen leiden tot overleg, want de door enkele rechters en bestuurders landelijk afgesproken bouwstenen voor de kwalificatie zijn in het automatiseringssysteem aangebracht en kunnen moeilijk handmatig gewijzigd worden. Het tekenen van het vonnis geschiedt door slechts een van de drie rechters, de twee andere rechters zijn voor zeven strafzittingen ingeboekt in twee weken tijd en hebben geen tijd meer om de definitieve tekst van het vonnis door te kijken.

Tijdens een lunch wisselen enkele rechters hun ervaringen uit. De concrete verhalen worden gemakkelijk vertaald naar de verantwoordelijkheidsvraag, waarvan de uitkomst is dat zij zich afgescheept voelen door het management en dat men tijdens het eerstvolgende sectoroverleg de kloof met het management aan de orde gaat stellen. De werkdruk en de managementstijl worden echter niet afzonderlijk geagendeerd. De overvolle agenda gaat over de financiën, de vraag naar kopieën van strafdossiers, de achterstanden bij het uitwerken van de appels<sup>1</sup> voor het gerechtshof en het sectoruitje. De voorzitter van het sectoroverleg belooft er de volgende keer op te zullen terugkomen. Dat volgende overleg is vijf maanden later. Ondertussen wordt er in de gangen geklaagd, dertig procent van de strafzaken aangehouden en intervisiebijeenkomsten nauwelijks bezocht. Twee maanden later komen de uitkomsten van het medewerkerswaarderingsonderzoek bij het bestuur op tafel. De resultaten zijn sterk negatief over de stijl van leidinggeven, het gebrek aan inspraak, de sfeer van los zand in de sector en de werkdruk. Het bestuur vat de bevindingen samen op één pagina en zegt het gerecht toe erop terug te komen. Dat is na enkele maanden nog niet gebeurd. Bij de kerstboodschap wordt door de president vermeld dat het gerecht zeer hard gewerkt heeft en de bestuurlijke afspraken vrijwel zijn gehaald en dat hij trots is op 'zijn' mensen.

Deze uit het rechterlijk leven gegrepen voorbeelden wekken verbazing omdat de rechterlijke organisatie veel goeds ten deel is gevallen. Het is nog geen twintig jaar geleden dat vonnissen op typemachines werden getikt en de formele en informele verhoudingen meer archaïsch waren. De rechterlijke organisatie heeft een grote en naar mijn beleving positieve progressie doorgemaakt. Ik reken tot de goede dingen ook de rationalisering, en de daarmee gepaard gaande standaardisatie en bureaucratisering, die een grootschalige organisatie als de huidige rechterlijke macht kenmerken. Toch is er veel onbehagen op de rechterlijke werkvloer. Hoe kan dat? De socioloog Van Doorn opende een van zijn geschriften als volgt: 'Mensen maken hun maatschappij en toch voelen zij zich gevangen. Ze trachten hun omstandigheden te veranderen maar de speelruimte blijkt beperkt. Wat zij nastreven wordt niet verwezenlijkt, of gebrekkig. Waar zij denken geslaagd te zijn in hun opzet, keren de uitkomsten zich tegen hen.'<sup>2</sup>

In deze rede gaat het over rechters van vroeger en van nu. Hoe meer rechters in een organisatie komen samen te werken, hoe meer rechters zeggen zich losgezongen te voelen van de organisatie en hoe meer die organisatie probeert zowel de rechters te binden als bedrijfsmatiger te werken. En niet alleen dat. De strafrechter is ook ietwat losgezongen geraakt van het strafdossier. De omvang van de strafsectoren, de uit elkaar liggende geledingen, de wisselende samenstellingen, de standaardisatie en de vervreemding van het (werk)proces zijn daaraan mede maar niet ten volle debet. De spanningen rond een verdergaande rationalisering van de organisatie van de strafrechtspraak en de bestuurlijke behoefte en noodzaak om die organisatie via rationaliseringsprocessen te beheersen, vormen de insteek van mijn betoog. Ik beschrijf de organisatorische stand van zaken binnen gerechten, probeer die sociologisch te duiden, waarna ik verschillende wegen schets waarlangs de gerechtelijke organisatie zich verder kan ontwikkelen. Vooraf een viertal kanttekeningen die het betoog afpalen.

De eerste kanttekening is dat ik verhaal over de omgang van rechters met hun werk, met elkaar en met hun bestuurders, maar dat het verhalend perspectief bestuurlijk is.<sup>3</sup> Daarmee bedoel ik dat ik geen vragen stel over billijke werklastnormen of een billijk financieringssysteem, maar dat ik zal verhalen over de mogelijkheden om de bestuurlijke norm te realiseren.<sup>4</sup> Het kernthema cirkelt om de kernvraag of de slinger van de rationalisering in balans is.

De tweede glosse is dat de toehoorder en de lezer zich bewust moeten zijn van het feit dat mijn bespiegelingen naadloos toepasbaar zijn op de gehele rechterlijke macht en voor een deel op het gehele publieke domein. De scherpste van de voorbeelden passen daarom niet naadloos op elke strafrechter. In deze rede ga ik uit van het gemiddelde, de grote stroom, de grootste gemene deler. Er zijn natuurlijk vele strafrechters en rechterlijke colleges die het individueel goed doen. Deze rede en het hierna te noemen boek gaan dan ook niet zozeer over de individuele leden van de rechterlijke macht, maar over de organisatorische onderstroom van bestuurlijk en rechterlijk onbehagen en waarover slechts een indringende discussie mogelijk is als de rechterlijke beroepsgroep zich kwetsbaar kan en durft op te stellen. Met andere woorden, de strafrechters maken deel uit van het publieke domein en voor beschouwing van de validiteit van de bestaande organisatiestructuur is enige scherpste nodig om de goede discussiepunten in het vizier te krijgen. Voor de oplossingsrichtingen geldt hetzelfde. De titel van deze rede vestigt de aandacht op een verantwoordelijkheidsmodel voor de strafrechters, maar het werken in kleine resultaatverantwoordelijke teams binnen de structuur van een grotere organisatie geldt zeer nadrukkelijk ook voor de sector kanton. De kantonsectoren zijn productiever dan

de referentiegroep, de civiele sector. Probleemverkenning, analyse en de door mij gepro-  
pageerde interventie bezitten dan ook een bredere strekking.

De derde beperking van deze oratie is dat veel van de hierna te schetsen problemen,  
zoals het grote percentage aanhoudingen ter zitting, niet altijd ten onrechte worden toe-  
geschreven aan omgevingsfactoren als het Openbaar Ministerie, de strafwetgeving of de  
budgetkrimp. In navolgende rede worden deze overbekende en veelvuldig als verklaring  
en soms zelfs als rechtvaardiging aangedragen externe factoren buiten haken geplaatst  
en de focus gelegd op het eigen handelen van de strafrechters en hun bestuurders.

De vierde opmerking vooraf is dat de scherpheid van de waarnemingen in de gerechten  
slechts ten dele gevalideerd kan worden door de bij gerechten in omloop zijnde mede-  
werkerswaarderingsonderzoeken. Een deel van de te schetsen kloof tussen strafrechters  
en hun bestuurders wordt ontleend aan deze anonieme invul oefeningen voor mede-  
werkers die een grof en ondiplomatiek beeld van de gerechtelijke werkelijkheid geven.  
Niet alleen is er non-respons, maar de vragen in de vragenlijsten zijn niet terughoudend  
en diplomatiek geformuleerd. In dat opzicht neem ik afstand van deze onderzoeken en  
heb ik me in *De nieuwe kleren van de rechter* afgevraagd of deze onderzoeken wel moe-  
ten plaatsvinden. Als aanjager van het debat vormen ze echter een zinnige bouwsteen.

Mijn overwegingen monden na de beschrijvingen (hoofdstuk 2) en sociologisch  
getoonzette analyses van het rechterlijk en bestuurlijk onbehagen (hoofdstuk 4), en na  
tussentijds geconstateerd te hebben dat er geen crisis in het rechterlijk bedrijf is (hoofd-  
stuk 3), uit in een pleidooi voor een andere visie op de organisatie van strafrechtspraak  
(hoofdstuk 5). Ik probeer het mijnenveld te vermijden van gelijk en ongelijk waarin  
connotaties van onvrede worden gefileerd met een bestuurlijke optiek dat professionals  
niet goed luisteren of met een rechterlijke optiek dat de leiding niet goed communi-  
ceert. Dat schiet niet op. Ik probeer het rechterlijk en het bestuurlijk onbehagen met  
elkaar te verenigen vanuit tegengestelde begrippen als macht en tegenmacht, spraak en  
tegenspraak, functioneel vertrouwen en functioneel wantrouwen. Deze inzichten heb ik  
vooral ontleend aan sociologische literatuur over het landsbestuur die ik probeer te ver-  
talen naar de gerechtsbestuurders en strafrechters. Ik zet politicologische inzichten over  
burgerschap in een democratie om naar de functionele relaties van een professional in  
een gerechtelijke arbeidsorganisatie, maar de lezer moet zich realiseren dat burgerschap  
in een democratie iets anders is dan het zijn van een professional in een professionele,  
pseudodemocratische organisatie.

Begrippen als vertrouwen, communicatie en onvrede hangen in het huidige debat over (publieke) organisaties te veel in het luchtledige en moeten in balans gebracht worden. De uitkomst van deze rede is dat bij een meer organiserende en verantwoording afleggende rechter (hoofdstuk 7) het bestuur op afstand kan worden geplaatst (hoofdstuk 6). Een zijlijn in het betoog is dat bij meer inspraak en overleg de rechterlijke professionals eerder gehouden kunnen worden aan minder kwaadsprekerij in de overbekende wandelgangen waar het rechterlijk bedrijf zo goed in is.

Voor de rechtspractici zal de complementaire sociologische benadering van de organisatie van het strafproces niet vertrouwd overkomen. Voor de juridische systematicus is elke organisatorische invalshoek wezensvreemd. Met deze rede beoog ik de strafrechter te bereiken met sociologische inzichten die het strafproces op een omgekeerde wijze inzichtelijker maken. Binnen de muren van de zittingszaal en van de raadkamer zijn rechters autonoom op een wijze die ik in het zevende hoofdstuk van het navolgende verhaal nader hoop te funderen voor het werk buiten de zittingszaal en de raadkamer. De uitkomst van mijn betoog is dat de strafrechter weer meer organisator van zijn eigen werk wordt op een wijze die recht doet aan sociologische opvattingen en op een wijze die recht doet aan het rechterlijk profiel uit het Wetboek van Strafvordering.

In het deze maand bij Boom Amsterdam verschenen boek *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak* vraag ik uitvoerig aandacht voor de intermenselijke omgangsvormen op de werkvloer van de strafrechtspraak. In de navolgende rede bouw ik op die waarnemingen voort met een meer wetenschappelijk getoonzette beschouwing over hoe de organisatie van de strafrechtspraak verder kan worden verbeterd.



## **2 De organisatorische stand van zaken in de strafrechtspraak**

### **Macro-economische kosten**

De strafrechtspraak in een gerecht vangt aan met bestuurlijke afspraken met de Raad voor de Rechtspraak en het lokale Openbaar Ministerie. De afspraken gaan in het bijzonder over de financiering van het personeel dat geacht wordt een specifiek aantal strafzaken te behandelen. De berekeningen voor de benodigde formatie rechters en ondersteunend personeel zijn gebaseerd op gemiddelden van de voorafgaande jaren. De prognoses komen vaak niet uit, het ene jaar zijn er meer kantonzaken, het andere jaar meer megazaken. Soms is dat te voorzien, meestal niet. Gerechtsbestuurders hebben weinig zicht op de precieze werkwijze van de gemiddelde strafrechter. De ene strafrechter behandelt meer strafzaken of heeft juist meer zittingen nodig voor een bepaald type strafzaken. Het is bestuurders niet goed bekend of de snellere of langzamere berechting samenhangt met de ingewikkeldheid van de zaak, met de verdedigingswensen of met de werkwijze van de strafrechter, die daarin trouwens autonoom is. Dit fenomeen verklaart waarom veel strafsectoren jaarlijks worstelen om de financiële eindjes aan elkaar te knopen.

### **Problemen bij een tijdige voorbereiding van de strafzaak<sup>5</sup>**

Een goede voorbereiding is het halve werk. Zo is het ook met het rechterlijk werk. Voordat een rechter in de zittingszaal plaatsneemt, is er een lang voorbereidend traject afgelegd, een traject dat aanvangt bij de politie, wordt voortgezet via het Openbaar Ministerie en dat uiteindelijk – al dan niet via tussenkomst van de onderzoeksrechter, de rechter-commissaris – bij het gerecht eindigt. Hier wordt het traject gesplitst in een organisatorisch en een juridisch deel. Voor de gemiddelde toeschouwer lijken beide onderdelen verschillend van aard. Organisatie en rechtspraak zijn echter dusdanig aan elkaar geklonken dat het onderscheid juist niet zo eenvoudig is te maken. De rechter spreekt recht en bereidt zijn zaken voor onder condities die voor hem bepaald worden, onder organisatorische voorwaarden waarop hij minder invloed heeft, maar die de wijze en kwaliteit van werken sterk kunnen bepalen. De rechter is wettelijk verantwoordelijk voor het plannen van de zitting, het zogeheten zittingsappointment. In de praktijk doet een medewerker van het Openbaar Ministerie een voorstel voor de ‘agenda’ van de zittingsdag. Vroeger was het zo dat voor het begroten van de benodigde zittingstijd een hoger gekwalificeerde parketmedewerker, samen met een officier van justitie of advocaat-generaal, naar de zaak keek en vrij nauwkeurig wist in te schatten hoeveel tijd de

behandeling zou vergen. Later bepaalden lager ingeschaalde administratief medewerkers aan de hand van checklisten met af te vinken parameters de benodigde zittingstijd. Rechters en officieren van justitie klagen sindsdien over het appointement waarin te veel of te weinig tijd voor de behandeling van de zaak is uitgetrokken. De ene rechter heeft meer tijd nodig dan de andere, zonder dat gemakkelijk gezegd kan worden dat de ene manier van werken altijd beter is dan de andere. Een lange behandelingsduur kan bijvoorbeeld op zorgvuldigheid duiden, op een gebrekkig vermogen to-the-point te zijn of op het hechten van groter belang aan bijvoorbeeld de persoonlijke omstandigheden van verdachte. De parketmedewerker kan de wensen en inzichten van de behandelend rechter ook niet overzien. Een hoger ingeschaalde medewerker of een rolrechter kan dit euvel niet wezenlijk afdekken, want deze richt de zitting in volgens inzichten die niet hoeven te sporen met die van de uiteindelijke zittingsrechter. Verschillende gerechten menen dit probleem te hebben ondervangen door de voorzitter van de betrokken zitting of strafkamer naar het zittingsvoorstel van het parket te laten kijken. Het is de vraag of deze werkwijze de uitval van zaken voorkomt. Bovendien is het niet altijd de behandelend voorzitter zelf die akkoord gaat met het zittingsvoorstel. Het gebeurt zelden dat alle geplande zaken op een zitting tot behandeling en sluiting van het onderzoek leiden. Die uitval is een zorg, vooral voor de verdachte, het eventuele slachtoffer en daarachter de samenleving die langer op berechting van en uitspraak in de zaak moeten wachten. Aanhoudingen leiden bovendien voor rechters en griffiers tot onnodige extra werklast als gevolg van dubbele voorbereiding. Het wettelijke systeem is helder, de uitvoeringspraktijk bijzonder ingewikkeld.<sup>6</sup>

Het appointement kent bij vele strafsectoren een schamel rendement: er worden te weinig zaken afgedaan, veel zaken worden uitgesteld. Bij meerdere strafsectoren schommelt het percentage aangehouden strafzaken (dat wil zeggen: niet-afgehandelde strafzaken die dus langer op de plank blijven liggen) tussen de twintig en zestig. Tot op heden zijn de op zich valide inspanningen van de gerechten bij lange na niet afdoende. De gevolgen zijn groot. Strafzaken worden ten onrechte steeds ouder. Deze trage doorlooptijden vormen een groeiende kwelling voor verdachte en slachtoffers. Miljoenen euro's worden jaarlijks met het verlies aan zittingscapaciteit verspild. Het zittingsrooster staat permanent onder druk, want de aangehouden zaken moeten weer op een andere zitting worden geplaatst, die meestal al volgeboekt is, waardoor de aanhoudingstermijn soms vele maanden bedraagt. Als zulke strafzaken dan weer op zitting komen, kan vaak niet meer dezelfde combinatie van rechters, griffier en officier van justitie worden ingezet. Dit leidt tot onnodige kapitaalvernietiging en kwaliteitsverlies.

Een kernprobleem is dat de rechter wettelijk verantwoordelijk is voor het plannen van de strafzaken op een zitting, maar materieel het Openbaar Ministerie de zaken registreert



en administratief voor een belangrijk deel voorbereidt. De rechter heeft het plannen van zaken en zittingen voor een groot deel uit handen gegeven of laten nemen.

Het appointement is terecht een bron van grote zorg. Tussen de zittingsrechter en de strafzaak bestaat te weinig band. Een strafrechter doet bij de hoven minimaal zes zittingen per maand en bij de rechtbanken nog meer. Hij leest de dossiers meestal een paar dagen voorafgaand aan de zitting. De dossiers komen vaak niet eerder dan een maand voorafgaand aan de zitting bij het gerecht binnen. De zitting wordt dus al gepland, terwijl de dossiers nog niet bij het gerecht zijn gearriveerd. Bij gerechtshoven ligt de kwestie zo mogelijk nog gecompliceerder. Vaak worden de strafzaken op een hofzitting gepland terwijl de dossiers met onuitgewerkte vonnissen en processen-verbaal nog bij de rechtbank vertoeven.

De rechter maakt in verschillende opzichten zijn formele verantwoordelijkheid voor het appointement niet waar, in verschillende materiële opzichten *kán* hij die ook niet waarmaken. Het huidige beleid is om de talrijke planningsproblemen op te lossen en de zittingsmachine nog beter te standaardiseren. Of het om grote of om kleine strafsectoren gaat, aan het eind van het administratieve proces wacht de rechter in de hoop dat de dossierstromen weer ongestoord hun gestandaardiseerde gang gaan.

Er is de wetgever en de bestuurders van de strafsectoren veel gelegen aan het tijdig onderkennen en opvangen van problemen voordat de zaak ter zitting aanhangig wordt gemaakt. Gelet op het hoge aantal aanhoudingen ter zitting wil dat nog niet zo lukken. Daarop heeft de wetgever artikel 258, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering ingevoerd, op grond waarvan de voorzitter van de strafzitting, voorafgaand aan de zitting, allerlei beslissingen kan nemen, zoals het bepalen dat een getuige moet worden opgeroepen voor een zitting, een reclasseringsrapport moet worden opgemaakt, en zo verder. Het zijn bevelen die vooruitlopen op de eigenlijke beraadslagingen ter zitting. De wettelijke regeling is fraai. De voorzitter neemt vroegtijdige beslissingen en tijdens de regiezittingen worden de verzoeken doorgenomen zodat het eindonderzoek ter zitting ongestoord kan plaatsvinden. De uitkomst is minder oogstrelend. Het aanhoudingspercentage in strafzaken is nog steeds hoog omdat van de voorzittersbeslissingen minder gebruik wordt gemaakt dan werd gehoopt. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat verschillende strafrechters vanuit hun opvattingen over de verdeling van bevoegdheden tussen rechter en officier van justitie niet bereid zijn zich te vroeg met het strafproces te bemoeien.

Belangrijker is dat de strafrechter slechts kort tevoren naar de strafzaak kan kijken en dus wel in theorie in een eerder stadium over verzoeken kan oordelen, maar zich daar vaak zonder substantiële kennis van het dossier niet aan waagt. Laat genomen voorzittersbeslissingen kunnen zelfs leiden tot verlies aan zittingscapaciteit die niet

meer ingezet kan worden voor de behandeling van andere zaken. Ook als de voorzittersbeslissing niet leidt tot aanhouding van de zaak, maar tot de oproeping van getuigen voor de geplande zittingsdatum, mag de voorzitter zijn hand niet overspelen. Meer dan een of twee getuigen kan de strak geplande zitting niet verdragen, op straffe van uitloop van de behandelduur, wat weer in het vlees snijdt van de opvolgende strafzaak en raadslieden.

Het algemene streven van de wetgever en beleidsmakers binnen de rechterlijke macht is om zo min mogelijk zittingscapaciteit verloren te laten gaan. Nu is dit streven vanuit managementoptiek anders dan strikt juridisch. Het bestuur gaat het voor een belangrijk deel om geld. Het gerecht wordt afgerekend op het aantal arresten en vonnissen. Het is niet rendabel indien een behandeling meermalen plaatsvindt: een gerecht krijgt maar één keer betaald. Elke aanhouding vergt meer formatie rechters en ondersteuning, die er niet is. De beschikbare formatie is immers toegesneden op het aantal tevoren afgesproken vonnissen en arresten. De voor de zittingsroosters verantwoordelijke medewerkers zijn als oliemannetjes bezig om te leuren bij rechters en griffiers om extra zittingen te doen om het afgesproken aantal rechterlijke uitspraken bij benadering te halen. Lovenswaardig is dus vrijwel elk streven dat leidt tot minder aanhoudingen van de strafzaak. De wetgever heeft het voortdurend over taken van de strafrechter, over zijn verantwoordelijkheid voor de verschillende onderdelen van het strafgeding, maar de rechtspraktijk is anders. Het strafproces wordt voor en niet door de strafrechter georganiseerd.

## **Kwaliteit van rechtspreken**

Over kwaliteit van rechtspreken wordt gesproken door gerechtsbesturen en gerechtelijke commissies. Over intervisie, beter motiveren van beslissingen en zo verder. Het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak is een wettelijke taak die aan de Raad voor de Rechtspraak en de individuele gerechtsbesturen is opgedragen. Een belangrijk vaandel in de discussies is weggelegd voor de nagestreefde rechtseenheid van strafrechtelijke uitspraken. De hoeveelheid papieren afspraken en oriëntatiepunten over de straftoemeting is echter niet recht evenredig aan de mate waarin rechters onderling, vis-à-vis, over de kwaliteit van voorbereiden, berechting, raadkameren en beslissingen in de concrete strafzaak spreken.<sup>7</sup> In de literatuur worden proefschriften en artikelen volgeschreven over een betere taakvervulling door de strafrechter, advocaten breken menige lans voor een beter onderbouwde bewijsvoering of bejegening ter zitting, maar de doorsnee nota van gerechtelijke bestuurders of commissies blinkt niet uit in een analyse van wat er niet goed gaat. Integendeel, de analyse, de zelfkritiek, de reflectie op de eigen juridische en organisatorische stand van zaken in de rechtspraak ontbreekt veelvuldig. De eerste

voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak bepleitte enkele jaren geleden dat de rechter meer aan kritisch zelfonderzoek gaat doen om van fouten te leren en hier gewoon mee te beginnen en dit keer niet te wachten tot alles op de millimeter is uitgedacht en uitgeschreven.<sup>8</sup> De mate waarin over kansen en uitdagingen wordt geschreven, duidt echter versluierd aan dat er wel degelijk problemen worden gesignaleerd.

Ook in dit opzicht maak ik een andere slag dan gebruikelijk. Zoals ik de bestuurlijke norm niet aantast, maar tot uitgangspunt van mijn betoog neem, zo neem ik de kritiek op de kwaliteit van de rechtspraak, of het gebrek aan reflectie daarop,<sup>9</sup> eveneens tot leidraad. Ik citeer enkele slagzinnen: de strafrechter schiet regelmatig tekort in de bejegening van procespartijen, motiveert de bewijs- en strafbeslissingen onvoldoende, werkt niet tijdig de strafzaken uit en heeft te grote achterstanden en spant zich onvoldoende in om tot een grotere rechtseenheid in beslissingen te komen. Verder wordt te weinig een feedbackcultuur zichtbaar en wordt weinig inzichtelijk gemaakt hoe de bijscholing doorwerkt in de professie. Ten slotte wordt regelmatig verzucht dat het raadkamerproces te vluchtig is.

De landelijke visitatiecommissie van alle gerechten heeft in het eindrapport geconstateerd dat er loffelijke initiatieven op het vlak van intervisie, feedback en kwaliteit zijn, maar dat er nog weinig sprake is van een structurele inbedding in de gerechtelijke cultuur en dat daarmee na de commissie-Deetman te weinig is gebeurd.<sup>10</sup>

In dit betoog laat ik kritiek op de vooronderstellingen rusten. Te vaak verzandt een debat in twisten of een probleem wel of niet groot is. Het gaat mij vooral om de vraag of de bestuurlijke organisatie van de rechtspraak een antwoord kan geven op de door rechters en omstanders ervaren euvels in de rechtspraak.

## **Werkcultuur**

De cultuur binnen de rechterlijke organisatie kan niet eenvormig worden geduid worden; bij het ene gerecht zijn de sfeer en werkcondities net iets anders dan elders. Maar als ik er enkele globale kenmerken moet uitlichten, dan kom ik op de volgende vier.

Waar vakmensen als chirurgen of piloten<sup>11</sup> vormen van terugkoppeling en feedback in de werkprocessen hebben geïnternaliseerd om effectiviteit en veiligheid van hun werk te vergroten, is daarvan in de rechterlijke macht nog weinig merkbaar. Zittingen worden nauwelijks nabesproken, vormen van intervisie hebben nog een schraal bestaan, de feedbackcultuur is mondjesmaat vormgegeven, strafkamers opereren – onder andere door de wisselende samenstellingen – nog nauwelijks als team.

Deze waarnemingen zien niet alleen op de juridische werkcultuur. Ook de onderlinge werkcultuur wordt als los zand ervaren. Verschillende medewerkerswaarderings-

onderzoeken in de gerechten illustreren deze klacht van medewerkers. De relativering is dat hoog ontwikkelde gerechtelijke professionals per definitie solistisch werk doen, maar dat verklaart onvoldoende het bestaande onbehagen.

Andere klachten zijn bij elk gerecht dezelfde: De hoge werkdruk, de strakke productienormen, het dwingende zittingsrooster en de extra zittingen maken dat rechters en griffiers menen dat zij onvoldoende kwaliteit kunnen leveren en overbelast zijn.<sup>12</sup> De omgang met het zittingsrooster is de grootste bron van onrust bij vrijwel alle gerechten. Rechters en griffiers menen dat ze te veel zittingen moeten doen, dat er te weinig rekening wordt gehouden met hun vakanties, verloven of met de te zware strafzaken die ze moeten berechten. Leidinggevend menen dat de onderlinge solidariteit in het ongereede is geraakt, dat de strafsectoren door het aantal aanhoudingen en de bijbehorende financiële zorgen wel genoodzaakt zijn om extra zittingen in te lassen om een kloppende begroting te realiseren.

De laatste sfeertekening is vrijwel overal hetzelfde en hangt met de vorige samen.

Verschillende rechters en medewerkers ervaren een kloof met het management en het bestuur van het gerecht en menen dat ze te weinig worden gekend in voor hen relevante besluiten. Inspraak en medezeggenschap zijn in onze samenleving gevleugelde begrippen die voor een deel ook de onvrede onder werkers in het publieke domein verklaren.<sup>13</sup> Het gerecht wordt voor het leeuwendeel betaald uit de rechterlijke arbeid, waarom zouden rechters dan niet meer invloed mogen hebben op de werkprocessen die voor hen worden bedisseld door de leiding van een team, een sector of het gerecht? De onvrede strekt zich niet alleen uit tot de organisatie van het werk, maar ook tot promoties, samenstelling van benoemingsadviescommissies, personele indeling in strafkamers, fysieke huisvesting van rechters tot de verdeling van de interessante strafzaken en zo verder. De ondernemingsraad is voor rechters veelal niet het gremium dat een vuist weet te maken, vertegenwoordigt vaak slechts een deel van de achterban en is meer gefocust op beheersmatige dan bestuurlijke onderwerpen.

## **Bestuurs- en managementcultuur**

Rechtspreken is ingewikkeld, maar het besturen en managen van rechters en hun medewerkers is zo mogelijk nog lastiger. De gemeenschappelijke factor van het gerechtelijke bestuur en management is het gebrek aan eendracht. Dat is op zich geen ernstig gebrek; het kleeft elk organisatie-model aan, van kerkenraad tot kabinet. Het wordt lastiger als de verdeeldheid voortkomt uit verschillende en minder goed verenigbare belangen.

Op bestuurlijk niveau is het grootste probleem dat de voorzitters van de verschillende sectoren eerder de belangen van hun sectoren behartigen dan het gerechtsbrede belang,

waarmee sectorbelangen en gerechtsbelangen kennelijk niet direct samenvallen. Niet zo verwonderlijk, omdat de voorzitters uit hun sectoren onder druk staan om de eigen sectorbelangen voorop te stellen.<sup>14</sup> De hoedanigheid van vakbondsvertegenwoordiger past bij het voorzitterschap van de sector, het algemene overkoepelende belang past bij de hoedanigheid van collegiaal bestuurder.<sup>15</sup> Verder is er de positie van de directeur bedrijfsvoering, een niet-rechter, die in de sectoren meestal geen voedingsbodem bezit en aan de bestuurstaafel een wat vreemde eend in de bijt is. De overkoepelende pater familias, de president, heeft meestal geen overkoepelende bevoegdheden die de sectoren of hun voorzitters in het gelid kunnen dwingen. Bij het staken van de stemmen heeft de president een extra stem, maar voor het overige moet een president het vooral hebben van zijn informele gezag. De discussie over deze tweeslachtigheid is onder gerechtsbestuurders gevoerd aan de hand van het spanningsveld tussen besturen en beheren.<sup>16</sup> Wil de bestuurder vooral brandblusser zijn op beheersmatig vlak of wil hij op grote lijnen besturen en de uitvoering aan het sectormanagement overlaten?

Over de juridische en de organisatorische koers van het gerecht zien zelden grensverleggende en van vrijblijvendheid verschoonde notities het licht.<sup>17</sup> Ik ken geen jaarplannen waarin eerst wordt stilgestaan bij de oorzaken waarom het vorige jaarplan niet is geslaagd. De zogeheten bestuurlijke visiedagen brengen hierin weinig verandering. Terwijl het bestuur na elk medewerkerswaarderingsonderzoek de communicatie en de stijl van leidinggeven als belangrijke speerpunten aanmerkt, is hiervan in concrete beleidsvoornemens weinig te merken. Aardema kenschetst bepaalde bestuursstijlen als hypocratie: 'Politici – maar ook bestuurders, managers en ambtenaren – die iets anders zeggen dan er kan en zal worden uitgevoerd: imponeerjargon met een hoog abstractieniveau, te veel en te ambitieuze doelstellingen, "ja zeggen, nee doen", (over)gevoeligheid voor hypes en mediaspektakel.'<sup>18</sup>

Ook op sectorniveau is het moeilijk om eendracht te bereiken en te behouden. De sectorvoorzitter heeft vaak met een verdeeld managementteam te maken, waarin de onenigheid tussen de verschillende teamvoorzitters en andere leidinggevendenden wordt gemaskeerd en niet zinvol wordt geoperationaliseerd aan de hand van de ontwikkelingsrichtingen die de meningsverschillen symboliseren. Enkele conflicten zijn verbonden aan de verhouding tussen de leidinggevendenden, ook wel lijnfunctionarissen genoemd,<sup>19</sup> en de – ondersteunende – staffunctionarissen.<sup>20</sup> De een is beducht voor de deskundigheid van de ander en beroept zich op de formele beslissingsbevoegdheid bij zichzelf of de ander voelt zich niet serieus genomen. Niet alleen beleidsmatig, maar ook op het vlak van de aansturing doen zich grote verschillen in de verschillende strafsectoren voor. Waar in de ene sector het management een gesloten front probeert te vormen, spat de verdeeldheid er elders vanaf en komt de teamvoorzitter meer voor de belangen van

zijn teamleden op dan dat hij het algemene belang van de sector in zicht houdt. Bij een verdeeld management passeert de sectorvoorzitter regelmatig de beslissingen van de verschillende leidinggevend en om zelf draagvlak onder rechters en griffiers te behouden. Vooral de sectorvoorzitter heeft het moeilijk. Hij moet in de sector proberen overeind te blijven, hij moet het managementteam tot een eenheid smeden, in het bestuur overleven en ook nog proberen een beetje redelijk rechter te zijn. De teamvoorzitter is meestal ook geen benijdenswaardige functionaris en is hij niet – in de termen van Van der Burg – de transformerende bufferlaag geworden tussen bestuurder en professional.<sup>21</sup> Hij moet zich als jurist bewijzen tegenover vaak kritische rechters en griffiers, zelf gaten in het rooster vullen bij ziekte of vakantie, proberen een samenbindend figuur te zijn en zo verder.

Met managementopleidingen voor leidinggevend en bestuurders is vanaf 2003 geprobeerd om meer abstractievermogen te ontwikkelen, hen minder gevoelig te maken voor de waan van de dagelijkse werkvloerbeslommeringen en krachtiger persoonlijkheden te ontwikkelen. Aan de zwaarte van de functies hebben deze opleidingen en trainingen echter weinig veranderd. Het verloop onder deze functionarissen is relatief groot. Een informatieve inkijk zou ontstaan als de gerechtsbesturen de medewerkerswaarderingsonderzoeken zouden vrijgeven. Daaruit komt een spervuur aan kritiek op de gerechtelijke leiding naar voren, altijd koekoek één zang: ‘er is een grote kloof tussen ons en de leiding’.<sup>22</sup> Bij gerechten is sprake van een zeker sfeerbederf<sup>23</sup> waarbij rechters en leidinggevend en de oorzaken tegengesteld uitleggen.

### 3 Omtrekkende beweging: subjectieve conflicten maar geen crisis

Veel van het gestelde over de vijf thema's in het vorige hoofdstuk lijkt moeilijk objectiveerbaar. Jaarverslagen spreken over positieve ontwikkelingen, medewerkerswaarderingsonderzoeken spreken tegengestelde boekdelen. Cijfers wijzen op stagnerende doorlooptijden, gerechten wijzen daarentegen op moeilijker zaken of op een beter gewogen gemiddelde dan het vorige jaar. Vanuit intermenselijk perspectief bezien is er sprake van ontevredenheid. Onvrede vanuit verschillend perspectief. Cijfers worden bijvoorbeeld te weinig als sturingsinstrument gebruikt of juist te veel. Aan het onbehagen wordt veelvuldig een emotionele lading toegekend. In vroeger tijden werd het woord murmureren gebezigd, bij morren van het volk of van de werkvloer wordt de grootste gemene deler gebruikt, maar als een criticus nu over 'het' volk of 'de' werkvloer schrijft, is het meestal een standpunt over eigenbelang dat verkocht wordt als een gezichtspunt over algemene belangen. Maar 'de' rechter en 'het' volk bestaan niet, hooguit als metafoor voor een amorfe groep individuen.<sup>24</sup>

#### Relativering 1. Beroeps(z)eer en bestuurs(z)eer zijn weinig onderscheidende begrippen

In dat verband is een eerste belangrijke relativering dat waargenomen breuklijnen ontsproten lijken aan een storm van beelden. Vanaf de jaren zestig werd de professional van onderaf bestreden en moesten leerlingen, klanten, patiënten en studenten meer zeggenschap over de af te nemen diensten krijgen. Het laatste decennium voor de eeuwwende vond er een verschuiving plaats en klimt de professional juist weer de bühne op en moet hij zijn domein verdedigen in een andere hiërarchische richting, te weten tegen een oprukkende overheid en bestuurder. Conglomeraten aan belangen maken het illusoir om een totaalbeeld te scheppen dat recht doet aan de werkelijkheid. Soms wordt de bestudeerde werkelijkheid gereduceerd en wordt gemakshalve over *De Staat* gesproken, waarmee evenveel controle op de werkelijkheid wordt geclaimd als de bekritiseerde overheid. Modieuze gevoeligheid voor de spanningen in de samenleving wordt sinds begin deze eeuw samengebald in de omschrijvingen beroepseer en beroepszeer. Ik denk dat daartegenover een ander terminologisch duo kan worden geplaatst: bestuurseer en bestuurszeer. Daarbij merk ik op dat het hierbij gaat om de beroepseer van een deel van de rechters. Hetzelfde geldt voor het bestuurszeer. Dat zal ook van manager tot manager verschillen, juist vanwege de verschillende doelen die ze zichzelf stellen.

Ik merk dat er soms sprake is van communicerende vaten. Hoe groter de claim van beroepszeer, hoe sneller de bestuurlijke frustratie uitmondt in bestuurszeer. Uitwendige doelen lijken te zijn behaald maar een ontevreden achterban vormt de dure tol. Een grotere beroepszeer lijkt minder productieverricht te zijn maar leidt ook tot bestuurlijke frustraties omdat in managementland het gerechtsbestuur er negatiever gekleurd uitkomt. Hoe kan de term beroepszeer van zijn eenzijdige connotatie worden ontdaan en hoe kan beroepszeer ook organisatorische verantwoordelijkheid voor een betaalbare rechtspraak indiceren? Anders gezegd, hoe kunnen beroepszeer en bestuurzeer gelijkmatiger worden bewerkstelligd? De hoogleraar bestuurskunde De Bruijn analyseerde in 2006 de organisatorische stand van zaken in de rechterlijke macht. Het beroepszeer van de rechter komt volgens hem neer op een te grote hoeveelheid regels en procedures, een te grote gelijkschakeling tussen de verschillende werknemers, een te armoedig perspectief op kwaliteit en uitdijende managementlagen. Een sterk pleidooi voor autonomie van de rechter en een terughoudende opstelling van het management steunt hij echter niet. Te gesloten rechterlijke domeinen maakt de rechter minder sensitief voor externe ontwikkelingen, leidt tot een defensief beroep op continuering van bestaande werkwijzen, het afwentelen van verantwoordelijkheid en creëert subculturen. De analyse van deze buitenstaander komt overeen met mijn waarnemingen. De Bruijn pleit voor een management dat de beroepszeer van de rechter versterkt.<sup>25</sup> Maar wat is die beroepszeer precies? Zijn het particuliere opvattingen van de beroepsbeoefenaar die met rust gelaten wil worden of zijn het breed gedeelde opvattingen over de vakuitoefening die gefrustreerd worden door het management? Breed gedeelde opvattingen hebben de neiging af te sterven in vrijblijvendheid waardoor ze onvoldoende selecterend organisatorisch vermogen bezitten. In het juridisch aansprakelijkheidsdiscours is het niet ongebruikelijk te werken met normaliteitssyllogismen, gedachteconstructies waaraan algemene gelding zou toekomen en die gebaseerd zijn op gemiddelden. Het risico van deze – overigens soms onvermijdelijke – juridische trucages is dat ze de juridische werkelijkheid reduceren ten detrimente van de beleving van de individuele verdachte. Eenzelfde fenomeen doet zich voor bij de inrichting van het rechterlijk werk. De omlijning van beroeps(z)eer lijkt gefundeerd te zijn op organisatorische normaliteitssyllogismen, maar dat zijn bedrieglijke beelden. De neergezette beelden in de recente bundel *Beroepstrots*<sup>26</sup> zeggen veel over de toevallig geïnterviewde professionals en bestuurders, maar daarmee nog niet over de gehele beroepsgroep. De versplintering van leefmilieus brengt voor de werkvloer mee dat er even zovele rechterlijke meningen als leden van de rechterlijke werkgemeenschap lijken te zijn. Met deze eerste relativiserende invalshoek wil niet gezegd zijn dat beschouwingen over enkele spanningshaarden in de rechterlijke organisatie, over cultuurmanagement, illusoir zijn. Wel dat we moeten proberen te onderscheiden tussen



onoplosbare conflicten van alle tijden of juist bij het tijdsgewricht passende en oplosbare conflicten, waarbij de oplossing met de gekozen organisatiestructuur samenhangt.

## **Relativering 2. Het operationaliseren van onvrede en het relativeren van het begrip communicatie**

Een tweede relativerende kanttekening heeft van doen met het problematiseren van cultuurgebonden of lokale stagnatie. De vaker genoemde medewerkerswaarderingsonderzoeken hebben betrekkelijke waarde. Een bepaald aantal medewerkers vult de formulieren in, maar de bestuurlijke weging van de percentages en de uitkomsten blijft buiten beeld. De onvrede over cijfers of over inspraak is lastig te schatten op kwalitatieve of kwantitatieve omvang. Morren of murmureren klinkt wel dreigend en als signaal is het dat ook. Lastiger wordt het als dat signaal gepaard gaat met kwaadspreken, de schimmelzwam in elke samenwerkingsvorm. Morren kan nog openlijk plaatsvinden, maar roddelen heeft een connotatie van niet-verifieerbare samenspraak tussen mensen. Omdat het vaak om niet-verifieerbare geruchten gaat die niet worden besproken met degenen die het onderwerp van het gesprek vormen rond de koffiemachinerie, is roddelen over collega's, leidinggevend, bestuurders, leden van de Raad voor de Rechtspraak, een gevaarzettende bezigheid die de verhoudingen danig kan verstoren en de ontwikkeling van een organisatie kan belemmeren. Een waarnemende buitenstaander zou mogelijk de verleiding niet kunnen weerstaan en rechters aanmerken als ontevreden kinderen van hun tijd die niet erkentelijk zijn voor hun hoge positie als ze klagen als een moderne prinses op de erwt over hun huisvesting, gebrekkige inspraak of over hun tekort aan vrije dagen en nog veel meer. Toch is deze waardering een eenzijdige en moeilijk te operationaliseren emotie. Ontevredenheid is het tegenovergestelde van tevredenheid en van vrede. Vrede is volgens de filosoof Verhoeven een *state of mind* waarnaar we verlangen, maar die buiten ons bereik ligt.<sup>27</sup> Bovendien kan tevredenheid gemakkelijk geassocieerd worden met een boterham vol tevredenheid, waarmee gezegd wil zijn dat een tevreden mens met weinig genoeg neemt en afhankelijk is van wat hem geschonken wordt. Toch biedt het begrip vrede houvast voor een nadere problematisering.

Gaat het de rechter en de griffier om persoonlijk of algemeen onbehagen, om objectieverbaar en niet zelfstandig op te lossen ongemak, gaat het hen om de wijze waarop de leiding met de ongemakken omgaat, de bal terugspeelt of communiceert? Koestert de bestuurder onvrede met het werk van de professional wegens diens gebrekkige taakuitoefening, te geringe werklust of met het gedrag op de werkvloer? Aan onderzoeken binnen de rechterlijke organisatie valt op dat de doorsnee professional en bestuurder

meestal wel tevreden is met het eigen werk. De onvrede en de oorzaken daarvan wordt door de betrokkenen buiten henzelf geprojecteerd. De kloof tussen kritiek en zelfkritiek levert een bestuurlijk probleem op: hoe moet gestuurd worden indien de aangesprokene van de bestuurlijke norm zich niet mede verantwoordelijk weet voor de door en bij hem getraceerde problemen? Als het gaat om de in hoofdstuk twee in vijf punten beschreven onvrede, putten zowel rechters als bestuurders zich uit in termen van communicatie. Als er beter gecommuniceerd zou zijn rond die ene vacature, benoeming, de huisvesting, het zittingsrooster, deze of gene beleidswijziging, dan zou de klagende rechter tevreden zijn geweest, want de klager is wel degelijk in voor verandering. Bestuurders verliezen zich in glanzende teksten, maar zien vrijwel altijd een kleinigheid over het hoofd en nieuwe onrust is geboren. Mijn betoog zal nauwelijks ingaan op communicatie als zodanig. Communicatie vormt regelmatig de moderne schaamlap voor klagende consumenten over de inhoud van de niet aansprekende beslissing en is vrijwel altijd gescheurd van de lap van wantrouwen. Het door rechters en griffiers hameren op communicatie in de eenzijdige vorm dat de beklaagde de boodschap verkeerd verpakt heeft, leidt van de weeromstuit tot glanzende, populistisch aandoende, beloftevolle verpakkingen van beterschap.<sup>28</sup> Zolang communicatie niet als een tweezijdig proces wordt ervaren en leidt tot een gedeelde verantwoordelijkheid, drijft zowel de gerechtsbestuurder als de professional weg van de inhoud van de beslissing.

### **Relativering 3. De organisatie van het strafproces verkeert niet in een crisis**

Het denken over de ontwikkeling van de organisatie van het strafproces moet niet in de sleutel van een crisis worden gezet. De rechtsstaat verkeert niet in crisis, de rechterlijke organisatie evenmin. De rechterlijke macht gaat niet failliet, zoals bepaalde rechters wel eens zeggen, het ministerie van Justitie past uiteindelijk altijd bij. Maar als de rechterlijke organisatie niet zelf greep op de ontwikkelingen houdt, is dat een voor rechters ongemakkelijk en ongewenst ongerief. Daarom: er is geen crisis of faillissement maar wel een noodzaak om denkrichtingen af te tasten waarlangs de organisatie zich kan bewegen om intern meer draagvlak te borgen. Mijn betoog gaat over problemen die de bestuurder en de rechter verschillend definiëren en waarbij omvang, oorzaken, oplossingen en verantwoordelijkheden anders worden geduid. De benadering van deze verschillen is niet meer en niet minder dan een zoektocht naar een verzoening van beide perspectieven. Een zoektocht naar een denkrichting waarin zowel rechter als bestuurder niet noodzakelijk dezelfde maar een gelijksoortige denkrichting ontwikkelen. De te ontvouwen kaders moeten passen in structuren en zijn geënt op functioneel vertrouwen. Zonder structuren

kan een grootschalige organisatie niet functioneren, zonder vertrouwen in functionele verhoudingen, niet stuttend op persoonsgebonden vertrouwen in deze of gene functionaris of rechter, is evenmin een werkbare werkgemeenschap denkbaar.

Met de volgende overdenkingen probeer ik de geschetste ontwikkelingen binnen de rechterlijke organisatie te verklaren.



## 4 Sociologische verklaringen

### Organisatiedichtheid, standaardisatie en bureaucratisering<sup>29</sup>

Hoe groter het aantal mensen dat moet samenwerken, hoe meer de organisatie wordt gerationaliseerd en gesystematiseerd.<sup>30</sup> Een rationeel ingericht werkproces vergt beïnvloedingsvermogen; dat heet macht. De ruimte voor het voortdurend bijschaven van de werkprocessen wordt kleiner, evenals de ruimte voor leiderschap. Vanaf de jaren tachtig is het publieke domein van de rechtspleging aan de beurt om rationele organisatieprincipes te dulden.<sup>31</sup> Bureaucratie wordt al in de achttiende-eeuwse geschriften genoemd, waarin wordt geklaagd over te veel overheidsfunctionarissen die te veel regelingen treffen voor te eenvoudige zaken. Gesproken wordt over een Franse ziekte: bureaumania.<sup>32</sup> De aanduiding, verder vormgegeven in de geschriften van de bekende socioloog Max Weber,<sup>33</sup> groeit toe naar zo'n niveau dat gesproken wordt over overheidsdiensten die zich macht toe-eigenen. Ook anno 2010 bezit het woord een negatieve klank, maar in neutrale zin gaat het om een organisatiestructuur waarbinnen sprake is van arbeidsdeling en specialisaties, hiërarchie en posities op grond van deskundigheid. Weber voerde begrippen in als discipline, controle, beoogde precisie en consistentie. Lang heeft het idee overheerst dat de *Science of Administration* een heldere en overtuigende bestuursstructuur kon vestigen, waarbij de arbeidsdoelen realistisch en haalbaar worden geacht.<sup>34</sup>

Het aantal strafzaken is in de afgelopen decennia zodanig snel gestegen dat er sprake is van een grootschalige verwerkingsbehoefte. Of het nu om patiënten, consumenten of verdachten gaat, grote aantallen vergen een zekere standaardisatie. De standaardisatie van werkprocessen bevordert de stroomlijning, de voorspelbaarheid en de doorlooptijden van eenvoudige zaken. Veel zaken stromen vrij eenvoudig door, maar zaken waarmee iets aan de hand is, van oproeping van een tolk tot het gevolg geven aan de opdrachten in een tussenvonnis of tussenarrest, stromen niet eenvoudig en goed voorbereid naar de zitting. Grootschalige verwerkingsprocessen vergen verschillende medewerkers en bureaucratische lagen; tussen rechter en dossier ontstaat daarmee een grotere afstand oftewel geringere betrokkenheid. Op de rechterlijke werklast en de werklastbeleving is een factor van invloed die ik tot op heden niet heb gehoord en waarnaar geen studie is gedaan. Zoals ik het rechterlijk bedrijf meemaak, heeft een rechter steeds minder autonomie waar het gaat om de integrale verantwoordelijkheid voor alle aspecten van een rechtszaak. De rechter vult zelden meer zelfstandig de zitting. Daarvoor is hij afhankelijk van andere rechters of van de medewerkers van het Openbaar Ministerie of van de

eigen strafgriffie. De verschillende lagen in de werkverdeling genereren nieuwe leidinggevenden met bijbehorende controlemechanismen richting de rechter.<sup>35</sup> Door deze ontwikkelingen slijt de verbondenheid aan de zaak en wordt minder verantwoordelijkheid gevoeld voor een tijdige afdoening. Ik doel op de steeds meer gestandaardiseerde wijze van werken in verschillende geledingen. In tegenstelling tot hoe de wetgever het bedoelt en voorschrijft, wordt het strafproces *voor* de strafrechter georganiseerd en niet langer *door* de strafrechter.<sup>36</sup>

Met minder mensen meer doen. Dit is het lot van de mens in het arbeidsproces. Letterlijk sinds mensenheugenis is er in elke bedrijfsvoering van een organisatie sprake van arbeidsverdeling, arbeidssplitsing, verbetering van de kwantitatieve en kwalitatieve productiviteit, het nastreven van een positieve verhouding tussen opbrengsten en kosten, verbetering van de efficiency, het bevorderen van goede verhoudingen tussen de werkers en het streven naar een goede leiding. Arbeid, ook rechterlijke arbeid, is al lange tijd onderwerp van economische berekening, van kosten-batenafweging. De invoering van de politierechter in 1928 was niet louter ingegeven door kwalitatieve afwegingen, hoezeer bevordering van de snelheid van afdoening van zaken ook een kwaliteitsaspect is. Het organiseren van arbeid, de zogeheten organisatierevolutie, is begonnen langs lijnen van een administratieve en algemene bureaucratisering. In de dagelijkse rechtspraktijk kan de rechter merken hoe afhankelijk ook hij is geworden van de breed gewortelde arbeidsdeling en efficiëntere inrichting van het werk en hoe het management deze insteek niet langer fundeert op strafvorderlijke inzichten maar op algemene bedrijfskundige inzichten.

Er moet niet alleen efficiënter gewerkt worden, er wordt ook een betere kwaliteit van werken geëist. De rechter wordt geacht aan allerlei verbeterprojecten mee te doen, te reflecteren op zichzelf, toestemming voor van alles en nog wat te vragen aan een chef van een bepaald onderdeel van een deelproces die vaak een niet-rechter is en het rechtsprekende proces niet optimaal doorgrondt. Je kunt alleen maar meer werk verzetten wanneer je of grover of slimmer werkt om zo werkkraft vrij te maken voor het verbeteren van de werkprocessen. Vaklieden voelen dit als een sigaar uit eigen doos. Ze worden verplicht opleidingsuren te maken, niet voor hun eigen welbevinden, maar vaak omdat ze dan nog slimmer hun werk kunnen organiseren en uitvoeren, zonder dat ze er meer mee verdienen. Het is het kunstje van elk bestuur, elke overheid, om uit te stralen dat er efficiënter gewerkt moet worden en dat tegelijkertijd de kwaliteit verbeterd moet worden.<sup>37</sup>

Door de al honderden jaren doorzettende arbeidsverdeling is de onderlinge samenleving zodanig gefragmenteerd in functies en leefwerelden dat sprake is van zeer vele

beroepsgroepen met eigen codes en functievereisten.<sup>38</sup> Aan professie, professional en professionaliteit kleven bepaalde algemene kenmerken, of het nu bouwvakkers of rechters betreft. Een belangrijke overeenkomst tussen willekeurig welke professie is dat doelen bereikt moeten worden. Er moet samengewerkt worden. Een gerechtelijke uitspraak vergt een zittingszaal, een bode, een griffier, een officier van justitie, vaak drie rechters, administratief medewerkers enzovoort. Een rechter kan dat niet allemaal zelf verzorgen. Er is een organisatie nodig die de rechter laat rechtspreken, rechtspreken in grote hoeveelheden, daar wordt hij voor betaald. Werk wordt hem uit handen genomen door hoog opgeleide secretarissen. Gerechten hebben staffunctionarissen die roosteren, de jurisprudentie bijhouden en nieuwe wetgeving analyseren. Rechters moeten werken met automatisering, niet alleen voor de juridische databases, maar ook omdat de werkprocessen geautomatiseerd zijn en zij dus niet zomaar eigen vormen mogen kiezen. De rechter is steeds meer een schakel in een keten geworden. De belangrijkste schakel, dat wel, maar hij is niet langer de zon waar de anderen bij het gerecht als planeten omheen cirkelen. Dat kost moeite.<sup>39</sup>

Naarmate een productieproces wordt vergroot, er in plaats van honderd uitspraken een veelvoud daarvan moet worden gefabriceerd, is een differentiatie in taken noodzakelijk. Deze wetmatigheid is ondertussen zo ver ingeburgerd dat er rechters bij de gerechtshoven zijn die niet het handwerk als rechter bij de rechtbank hebben geleerd en die geen arrest meer zelfstandig kunnen schrijven. De ver doorgevoerde differentiatie in administratieve, voorbereidende, rechterlijke, concipiërende en executerende taken kan leiden tot gemor, zoals het nu regelmatig doet. Of het nu om de ontwikkeling van het rechterlijk personeel of van de straftoemeting gaat, het huidige streven is gericht op gelijkmatigheid. Voor de rechters en de griffiers die een grote zelfstandigheid en autonomie verlangen, is het streven naar gelijkmatigheid de dood in de pot en voelt dit soms als het knechten van hun persoonlijkheid en van hun authenticiteit. Deze spanning zal niet eenvoudig verdwijnen. Er is een ononderbroken lijn in het verbeteren van het werk, maar dan niet op de individuele wijze die professionals wensen. Standaardisatie in het werk laat minder ruimte voor de werknemer om met eigen inzichten aan de slag te gaan. Ondanks deze regeldrift en een strakkere organisatorische sturing is het juridische beslissingsdomein van de rechter in formele zin niet veranderd. Toch is hij afhankelijker geworden van anderen. De formele beslissingsbevoegdheden van de rechter zijn dezelfde als voorheen, maar de organisatorische en faciliterende, ondersteunende factoren, die grote invloed kunnen uitoefenen op het rechterlijk werk, zijn onttrokken aan de hiërarchische verantwoordelijkheid van de rechter. De etalage van het vonnis, het arrest en de zittingszaal is onveranderd, maar in het binnenhuis zijn grote verschuivingen aan de gang die de rechter minder zelfstandig hebben gemaakt.

Een beroepsgroep veronderstelt vaak de eigen uniciteit. Dat is even waar als dat elke mens uniek is. Ruim zes miljard mensen bezitten echter overeenkomende gedragspatronen, beroepsgroepen vereisen in bepaalde opzichten dezelfde vaardigheden. Mensen vergelijken vaardigheden, prestaties, hun geluk en hun ongeluk. De geclaimde uniciteit wordt versterkt door het benoemen van sterk specialistische vaardigheden die niemand anders zou bezitten. Een bakker is geen slager, een voetballer is geen rechter, een arts is geen bouwvakker. Een strafrechter behandelt geen familiezaken, een bestuursrechter geen kantonzaken.

Specialisatie heeft dus ook het rechterlijk domein bereikt. Niet zo verwonderlijk, gelet op de toegenomen specialisatie van het Openbaar Ministerie en de advocatuur. Ik heb rechters meegemaakt die niet naar een andere strafkamer wilden verhuizen omdat zij zich als een fraudespecialist zagen. De behoefte van professionals aan bijzonder zijn of gevonden worden staat haaks op de bestuurlijke noodzaak om niet op te verschillende wijzen te werken. Besturen, leiden, managen, vergt een zekere eenvormigheid. Professionals willen vaak vergelijken om de eigen uniciteit bevestigd te zien. Bestuurders willen vergelijken om tot overeenkomsten te komen.

Het probleem van de werkdruk ontstaat voor een belangrijk deel in de hoofden van de rechters en griffiers. In die hoofden voltrekt zich een interessant proces dat betrekking heeft op de hierboven beschreven arbeidsdeling. Grote aantallen strafzaken dwingen tot een bedrijfsmatige verwerking en het tegengaan van snijverlies. De vervreemding die rechters in hun werk voelen, ontstaat mede door de gegroeide afhankelijkheid van andere medewerkers.<sup>40</sup> In ingewikkelde organisatieprocessen als de rechterlijke organisatie zijn rechters ontbonden in organisationele factoren.<sup>41</sup> Zij zijn niet meer integraal verantwoordelijk voor het kernproduct, het vonnis of arrest. Een rechter is een veredelde en hoogbetaalde oplosser van conflicten tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid. Het beslechten van die conflicten kan aan de lopende band plaatsvinden als alle voorbereidende en ondersteunende werkzaamheden geolied en gestroomlijnd verlopen. Enige hapering in die voorbereiding en ondersteuning leidt bij rechters tot onmacht omdat zij in ieder geval onvoldoende greep op de ondersteuning van het Openbaar Ministerie hebben, maar ook in het eigen gerecht maar moeten afwachten wat de eigen griffier en administratief medewerker uitrichten. Soms zijn dit door andere teams of strafkamers uitgeleende medewerkers of studenten.

Ik citeer uitvoerig over dit probleem Harrie Aardema uit zijn recente boek *Voorbij de hypocratie*: 'In de bovenstromen gaat het om technische rationaliteit, om rationeel denken en om harde aspecten: structuren en resultaten. Dat is de formele cultuur: hoe het moet en hoe het hoort. Iedereen die aan een formele cultuur is onderworpen heeft dat



min of meer geaccepteerd, maar dat wil nog niet zeggen dat men zich dienovereenkomstig gedraagt. In de onderstromen gaat het om politiek-menselijke rationaliteit, om wat er in je hart of je buik gebeurt en om zachte aspecten: het communiceren met mensen binnen en buiten je organisatorische context. Dat is de informele cultuur: waar betrokkenen zich in de dagelijkse praktijk door laten leiden, anders dan door de gedragsnormen van de formele cultuur. Veel bovenstroomwoorden, zoals vervat in sturingsfilosofieën, visies, missies, strategische doelstellingen en kernwaarden, worden eenzijdig vanuit bovenstromen verordonneerd, terwijl de manier waarop het gaat – of niet gaat – meer met onderstromen te maken heeft. Binnen de overheidsorganisaties zien we middenmanagers, PIOFAH- en P&C-managers die zich bezighouden met het werk van anderen. Het heeft er alle schijn van dat deze bovenstromen in de huidige tijd omvangrijker en machtiger dan ooit zijn geworden, maar ook versnipperder en ondoorzichtiger dan ooit. Velen zijn verantwoordelijk voor een deel(tje) van het geheel. In de bovenstromen wordt vergaderd, worden nota's geschreven, prestatiecontracten, formulieren en formats opgesteld en worden visies, missies, kernwaarden en competenties benoemd. Er gaat ontegenzeggelijk een zekere mate van “bureaucratisering” mee gepaard, in de zin van een digitale of papieren communicatie. Blijkbaar is het de bedoeling dat in de bovenstromen op afstand wordt bepaald hoe de onderstromen hun werk moeten doen.<sup>42</sup>

Een eerste verklaring voor inertie in de strafsectoren is dat veel rechters door met de modernisering samenhangende ontwikkelingen als arbeidsverdeling, standaardisering, uniformering en schaalvergroting zich een productieboer lijken te voelen die geen greep meer heeft op de ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden.<sup>43</sup>

## **Organisatiedichtheid en representativiteit van besluitvorming**

Een gerecht is geen democratie, maar als de strafrechter zijn eigen gang gaat en niet de door de leiding gebouwde gangen bewandelt, verdwijnt het bestuurlijke beeld achter de einder. Het is dus zaak dat de bestuurder de strafrechter meekrijgt. Met die noodzaak is het bindingsaspect tussen bestuurder en bestuurde voluit in beeld en komen associatieve overeenkomsten tussen de algemene politiek en de interne verhoudingen in de rechterlijke organisatie van pas.

Een kloof tussen leiding en professionals wordt vaak gedefinieerd in termen van zorg. Die zorg kan overtrokken zijn, maar is op zijn plaats als het gaat om afnemend draagvlak voor centrale beslissingen, zeker als deze liggen op het vlak van de professie zelf. Hiervoor is uiteengezet dat grootschalige werkprocessen centrale afspraken nodig maken. Er

is een ruime bandbreedte waarbinnen zich allerlei variaties voordoen. Schaarse goederen als zittingszalen of zittingsdagen verklaren en billijken de noodzaak tot centrale sturing. Verlof, vakantie en aanwezigheid van rechters liggen al gecompliceerder. Bedrijfsmatige doelen als intern overleg, invallen wegens ziekte, een gering aantal dossierbewegingen<sup>44</sup>, verklaren een centrale sturing van aanwezigheid van menskracht en middelen. Het billijken daarvan wordt op het individuele vlak van de professional al lastiger. Nog lastiger wordt het als de centralisering raakt aan juridische aangelegenheden, bij uitstek het wettelijke domein van de rechterlijke professional en niet dat van de bestuurder. Op het vlak van rechtseenheid vormt het streven naar een gelijkmatiger strafoplegging en naar gelijkkluidende kwalificaties van de bewezenverklaring een voorbeeld van vergaande bestuurlijke penetratie in het juridisch domein, waar rechters zelf in gebreke blijven om de in de samenleving en politiek gewenste grotere rechtseenheid en voorspelbaarheid te bereiken.<sup>45</sup> Het centraal sturen in organisatorische en juridische werkprocessen behelst het risico van minder rechterlijke binding aan de bestuurlijke uitkomsten.

De politicoloog Van Gunsteren heeft in meerdere publicaties aandacht gevraagd voor de band tussen overheid en burger. Met Andeweg staat hij in 1994 stil bij de groeiende afkeer van het landsbestuur, waarbij de pogingen om het tij te keren mede falen omdat hiërarchische sturing in een onthiërarchiserende samenleving niet goed werkt. Het gevolg is het blameren van de leiding of van de burger, het ontbreken van leiderschap of het meezingen van de bestuurder met het koor van kritische burgers. Het laatste staat doorzichtig leiderschap in de weg. Transparantie maakt immers de moeizame afwegingen zichtbaar die het vertrouwen eveneens kunnen schaden. Afrekenen in een verantwoordingsforum past binnen een bedrijf, waarbij het perspectief hoofdzakelijk dat van afrekenen is. Het dichten van de kloof wordt vaak gezocht in de uitsluiting van burgers die niet passen in het bestuurlijke perspectief.<sup>46</sup> Vaak wordt over veranderingsstrategieën opgemerkt dat twintig procent van de werkvloer toch niet meegaat en dat in die groep niet geïnvesteerd hoeft te worden.

Rechters zijn geen burgers die hun bestuurders kiezen, maar er tekent zich een gelijksoortig fenomeen af zoals Van Gunsteren dit beschrijft in een van zijn laatste publicaties: 'Tegenwoordig zijn velen democraat, maar hebben slechts weinigen vertrouwen in de wijsheid van democratische besluiten. Zij die ambten uitoefenen – democratische bestuurders – zien democratie doorgaans niet als onderdeel van rationeel bestuur, maar als een beperkende randvoorwaarde daarvan.'<sup>47</sup> Als bestuurder heb ik enkele jaren met andere gerechtsbestuurders verkeerdt en het is mijn indruk dat een deel van de beschouwingen van Van Gunsteren van toepassing is op de rechterlijke organisatie. Daarover enkele opmerkingen.

1. Het bestuur is minder bezig met de mening van de rechter. De opvattingen van de rechter passen niet altijd in wat de bestuurder wil. Bestuurders vragen zich vooral af hoe een plan kan worden ingevoerd en minder hoe de opvatting van rechters daarin kan worden verwerkt.
2. Het verwondert daarom niet dat veel rechters de bestuurlijke plannen als ongewenst manna uit de hemel zien neerdalen en twijfels hebben bij de validiteit of zelfs legitimiteit van de bestuurlijke beslissingen. Voor de doorsnee strafrechter zijn bepaalde bestuursbeslissingen ook niet nodig.
3. Communicatiebureaus vestigen altijd de aandacht op processen van besluitvorming, zelden op de inhoud van de besluiten. De doorsnee professional zou de ratio van de beslissingen wel inzien, maar zich miskend voelen door de wijze van totstandkoming. Het is een veelgehoorde opvatting. Verdachten, procespartijen zouden meer tevreden zijn met het vonnis als de rechter maar beter motiveert. Het zijn aannames die mij niet overtuigen. Een verdachte die beweert onschuldig te zijn, voelt en verklaart zich niet ineens schuldig als de rechter het bewijsmateriaal nog eens rustig uitlegt. Een rechter die omkomt in het werk en zijn werk stevast niet afkrijgt, gaat niet lichtvoetiger door zijn dossiers heen als de leiding nog eens uitlegt dat zijn werklust even zwaar is als die van zijn collega's. Mijn stelling is dat het de verdachte, de burger, de vakman gaat om de inhoud van de beslissing die hem niet aanstaat.<sup>48</sup> Toch is elke oprisping in strafsectoren gericht op de communicatie, het gebrek aan *Informatie, Inspraak en Instemming*. De kwaliteit van samenwerking wordt afgemeten aan deze drie. Dat is jammer, want nogal wat bestuurlijke inspanningen om het samenwerken te laten leiden tot een betere organisatie van de strafrechtspraak, leiden niet tot het gewenste resultaat. Rechters zijn getraind om achter de regels te lezen, om strafdossiers en verdachten te fileren om tot een betere waarheidsvinding in het strafproces te komen. Diezelfde kunde zou beter gericht kunnen worden op de inhoud van de bestuurlijke besluitvorming dan op de vormgeving daarvan.
4. Dat het bestuurlijk handelen over de inrichting van werkprocessen of over de bestuurlijke koers van de sector of van het gerecht niet via de inhoudelijke band gaat, kan begrepen worden in het licht van de complexiteit van de voorliggende kwesties. Het tot in vergaand detail de werkvloer informeren over alle haken en ogen van de besluitvorming leidt tot verlies aan overzicht. Daarmee bevindt de bestuurder zich in een catch 22-situatie. De rechters niet grondig informeren leidt tot oppervlakkige reducties van de werkelijkheid, grondigheid leidt tot moerassige

discussies. In het eerste geval voelen rechters zich niet altijd serieus genomen en ontstaat geen binding met de genomen besluiten, in het tweede geval verloopt de besluitvorming stroperig en is de bestuurlijke oogst geringer dan gehoopt. De reductie van de gerechtelijke werkelijkheid werkt tweeledig uit. In de eerste plaats houden rechters en medewerkers enig – gesimplificeerd – zicht en greep op de koers van de afdeling waarbinnen ze werken. Tegelijkertijd kunnen de reductieprocessen vervreemding in de hand werken, zowel voor de sociale verhoudingen als voor de inrichting van de werkprocessen. De standaardisatie en het streven naar personele – opnieuw gesimplificeerde – eenheid belast voor een groeiend aantal rechters en griffiers de werkverhoudingen.

5. Elk onderzoek in de gerechtelijke sectoren, in het bijzonder het medewerkerswaarderingsonderzoek, komt uit op gebrek aan inspirerend leiderschap, te hoge werkdruk en gebrekkige inspraak. Met deze kloof wordt door besturen weinig anders gedaan dan dat de intentie wordt uitgesproken dat de leiding beter gaat luisteren en dat het bestuur gaat investeren in betere leidinggevend. Met Van Gunsteren meen ik dat de kloof niet het probleem is maar de wijze waarop met de kloof wordt omgegaan.<sup>49</sup> Vooralsnog ga ik ervan uit dat rechters niet alleen gevoelig zijn voor de verpakking en voor gestroomlijnd ogende en pratende managers, maar voldoende organisatorische sensitiviteit bezitten om een complex verhaal aan te horen, de verschillende bestuurlijke afwegingen te overzien en ten slotte het juridisch vermogen bezitten om te aanvaarden dat het bestuur uiteindelijk de beslissing moet nemen. Maar tussen informatie en besluitvorming is er te weinig betrokkenheid van de rechter, elk medewerkerswaarderingsonderzoek sinds 2000 wijst daarop.<sup>50</sup>
6. De oplossing voor de spanning tussen gerechtsleiding en rechter is nog niet zo eenvoudig, maar het is noodzakelijk om de gebrekkige medezeggenschap op te lossen, ofschoon met De Beus kan worden geconstateerd dat grote aantallen gespleten individualisten moeilijker te representeren zijn dan in het geval er slechts enkele denkrichtingen worden vertolkt.<sup>51</sup> De noodzaak is gelegen in het uitgangspunt dat spraak tegenspraak behoeft en macht tegenmacht. Zoals gezegd raken verschillende bestuurlijke beslissingen aan het rechterlijk domein, althans, hebben daar invloed op, en zal draagvlak voor de bestuursbeslissing pas groeien als het tegengeluid niet alleen wordt gehoord, maar soms daadwerkelijk wordt gezocht. De bestuurlijke werkelijkheid van de rechterlijke organisatie is dermate complex dat er vele valide denkrichtingen zijn waartussen gekozen moet worden, waarbij de bestuurlijke keuzen evenveel opportuniteit behelzen als het tegengeluid van de werkvloer. Toch meen

ik dat meer inspraak en overleg niet hoeft te leiden tot tijdrovende, omslachtige en besluiteloze democratiseringsprocessen op de gerechtelijke werkvloer. De zoektocht naar meer draagvlak en het aan de strafrechter inzichtelijker presenteren van en daarna inhoudelijk spreken over de mogelijke oplossingsrichtingen verdraagt zich goed met het feit dat de beslissingsmacht bij het (sector)bestuur blijft.

De tweede verklaring voor de inertie in de strafsectoren is dat het overleg in strafsectoren, in het bijzonder met rechters, te weinig kan bogen op representativiteit en niet van een sterk inhoudelijk niveau is, mogelijk omdat besluiten buiten het overleg genomen lijken te zijn. Zolang dit de stand van zaken is, zal het optreden van een gerechtsbestuur op dezelfde schamele steun kunnen blijven rekenen als tot nu toe het geval is.

### **Management als bedreiging**

Sinds arbeidsdeling en specialisatie ook in de rechterlijke organisatie hun intrede hebben gedaan, is de organisatie van de rechtspleging ingericht aan de hand van verschillende managementniveaus. Een doorsnee strafsector kent verschillende staffunctionarissen, dat zijn medewerkers die geen leiding geven: medewerkers voor het zittingsrooster, voor de bedrijfsvoering en voor het appointeren van zaken. Er zijn ook leidinggevers voor de strafgriffie, de gerechtssecretarissen en de rechters. Vaak is er nog een plaatsvervangend sectorvoorzitter met een klein maar eigen takenpakket. Verder zijn er senior rechters die een strafkamer aansturen en senior rechters die een afzonderlijke taak hebben, zoals het coördineren van opleidingen. De genoemde functionarissen managen het hun toegewezen domein. Daarmee ontstaan verschillende problemen. Meerdere managementlagen maken het zicht op de integrale sectorband diffuser. In de tweede plaats groeit de afstand tussen de rechters en de bestuurder. Een derde gevolg zijn de onderlinge competentietwisten, de genoemde staf- of lijnfunctionarissen gaan het eigen territorium bewaken. Voor een probleem kan een rechter met zijn teamvoorzitter als leidinggevende te maken krijgen, maar ook met het hoofd bedrijfsvoering omdat deze over de verlofuren gaat, en met de berekeningen van de roostermaker. Zo ontstaat het gevoel bij een rechter in een bureaucratie terechtgekomen te zijn. De benodigde beslissing kan genomen worden door het gehele managementteam, maar dan is het kwaad in de beeldvorming al geschied.

Tot enkele jaren geleden nam de individuele sectorvoorzitter zelf de beslissing, maar om zijn managementteam niet voor de voeten te lopen, moet hij de individuele leden hun domein gunnen en achter ze blijven staan. Dat kan het voordeel hebben dat hij niet

direct zelf onder vuur komt te liggen, maar het grote nadeel is de verwekte vervreemding van de rechters, waar hij bovendien zelf uit voortkomt.

Door een managementlaag tussen de bestuurder en de rechters in te bouwen worden dus enerzijds afbreukrisico's verminderd (hij kan niet alles alleen doen en hij ligt minder in de vuurlinie), anderzijds ontstaat daardoor afstand tussen rechter en bestuurder. De specialisatie in taken en bevoegdheden is bedoeld om de rechtspraak doelmatiger en efficiënter te organiseren. Ineffectiviteit is echter vaak het gevolg. Van Doorn merkte enkele jaren geleden terecht op dat alles gericht is op het vergroten van de effectiviteit van overheidshandelen, maar dat ineffectiviteit het gevolg lijkt te zijn. De dominantie van het doelmatigheidsdenken verklaart dat procedures als tijdrovend en omslachtig worden ervaren.<sup>52</sup> In systeemtermen geformuleerd: door in te zetten op standaardisatie, taken te fragmenteren en daarvoor afzonderlijke bevoegdheden en leidinggeven in het leven te roepen, is er een kring van instituties en uitvoerende functionarissen gegroeid die zich tot spelbepalers en belanghebbenden hebben ontwikkeld, zoals een afzonderlijk hoofd griffie enzovoort. De bedreiging voor de gerechtsbestuurder is hierin gelegen dat de rechter zich 'onderhorig' gaat voelen aan alle lagen van tussenmanagement die nu juist ontwikkeld waren om met behulp van gestandaardiseerde werkprocessen het rechtsprekende proces beter te dienen.

Afzonderlijke aandacht vraag ik voor het door de Leidse hoogleraar De Vries omschreven probleem van de inhoudsloze ambtenaar: 'Over management en managers bestaat een groot misverstand. Hoewel de uit het bedrijfsleven afkomstige term "management" dynamiek suggereert, is een manager geen ondernemer en dus geen werkelijk innovatieve kracht binnen de economie of de politiek. Een ondernemer is dat wel omdat deze probeert nieuwe combinaties te maken tussen de productiefactoren natuur, kapitaal, arbeid en kennis. Daarmee is hij vernieuwend.'<sup>53</sup> De Vries betoogt dat we de inhoudsloze ambtenaar te danken hebben aan de managementstaat die vooral beheersmatig bezig is en een geheel nieuwe regelgeving en bureaucratie heeft laten ontstaan. Dit type ambtenaar staat haaks op de inhoudelijk deskundige ambtenaar. Tijdens het afgelopen decennium heb ik als rechter, leidinggevende en als bestuurder de centralisering van werkprocessen ervaren en voluit gesteund. Ik vond die ontwikkeling nodig omdat strafkamers hun eigen gang gingen en bijkans een eigen kerkgenootschap vormden en elkaars werkwijzen bestreden. Dat was niet alleen maar lastig voor griffiers die zich bij elke strafkamer moesten instellen op andere werkwijzen. Ook voor bestuurders waren de vele verschillende werkwijzen moeilijk te managen, hetgeen verklaart waarom taken en bevoegdheden centraal werden belegd en afzonderlijke managementmedewerkers werden aangesteld. Dat niet alleen. De verschillende managementopleidingen, trainingen

en coaches, die met verve aan de rechterlijke man zijn gebracht, hadden tot doel van de inhoud weg te komen en te sturen op andere, meer universeel aandoende waarden, hetgeen de veerkracht en de houdbaarheid van de leidinggevendens zou versterken. Een van de prijskaartjes is de inhoudsloze sturing. Het gaat de genoemde management-medewerkers minder om de doelen van strafvordering en meer om het halen van de aan hen gestelde managementdoelen. Die vallen niet noodzakelijkerwijs samen met het doel van het Wetboek van Strafvordering. Het wekt geen verwondering dat deze nieuwe managementlagen minder overtuigingskracht bezitten en minder innovatief zijn om het juridisch inhoudelijke werkproces verder te brengen.

De derde verklaring voor inertie is de splitsing tussen organisatorisch en juridisch management, waardoor het werkproces en het juridisch inhoudelijke proces te onderscheiden en soms zelfs gescheiden is geraakt, wat de bestuurlijke effectiviteit evenzeer schaadt als dat met de te eigenstandige kerkgenootschappen van de vroegere straffkamers het geval was. Max Weber zou deze rationalisering van het arbeidsproces situeren in een onttoverde wereld waarin het managen van de arbeid is ontkoppeld van het doel van die arbeid.

### **Vervreemding, toeschouwersdemocratie en personificatie van leiderschap**

Het kan de grootschaligheid zijn, de groeiende omvang van het aantal rechters, de ervaren werkdruk, de vermeende kloof tussen leiding en professional, het gebrek aan inspraak, maar in gerechten wordt geconstateerd dat rechters minder participeren in gerechtelijke activiteiten als sinterklaasfeesten, sectoruitjes of discussiebijeenkomsten. In sociologische termen kan gesteld worden dat er minder sprake is van een participatie- of onderhandelingshuishouding maar eerder van een toeschouwersdemocratie. Binnen de organisatie staan rechters meer aan de kant en kijken toe hoe het bestuur moddert en ploetert, cynisch geworden omdat ze formeel slechts inspraak krijgen via de ondernemingsraad. Nu zijn organisatorische ideeën van rechters niet altijd praktisch en soms zelfs van realiteitszin ontbloomd, maar dat laat onverlet dat bij gerechten beelden bestaan als dat de rechters het geld moeten verdienen waarop het hele gerecht drijft, dat bestuurders allang niet meer de beste juristen zijn maar carrièremakers en dat rechters sluitstuk zijn geworden in de besluitvorming.

Hiervoor heb ik de aandacht gevestigd op de landelijke ontwikkeling dat het strafproces niet langer door maar voor de strafrechter wordt georganiseerd. De strafrechter kan minder een stempel zetten op de juridische voorbereiding en ondersteuning van de strafzaak, op de juridische vormgeving van het vonnis of arrest en zo verder. De rechter

is niet langer baas in eigen huis, in zijn domein, waarin hij geacht wordt rechtvaardig recht te spreken. De rechter is verantwoordelijk, maar dat lijkt alleen gestalte te krijgen in de zittingszaal en via de handtekening onder het vonnis of het arrest.

In dat verband is het niet verbazend dat de rechter zich meer een onderdeelje van de organisatie is gaan voelen en minder een lid van de derde staatsmacht. Dat gevoel kan worden versterkt door de overige aangestipte punten, zoals het personeelsmanagement en andere flankerende of faciliterende processen, die maken dat de rechter een afnemer van centrale diensten is geworden.

De klacht van bestuurders is dat rechters weinig verantwoordelijkheid voor het sectorverband nemen, meer aan zichzelf en hun eigen belangen denken. Nu moge dat voor een deel zo zijn (daarover gaat de volgende subparagraaf) maar als de schets van de rechterlijke opstelling in de organisatie juist is, dan ligt de verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel bij de bestuurder.

Van recente datum is de zorg van bestuurders over de toenemende verambtelijking van de rechter die scherp toeziet op zijn werklast en of hij niet meer werk verzet dan de collega's. De zorg van gerechtsbestuurders is opmerkelijk te noemen. De rechter wordt formeel verantwoordelijk gehouden voor het lage zittingsrendement maar tegelijkertijd is de rechter een schakeltje in een keten geworden die materieel slechts gedeeltelijk bevoegd is om op zijn steeds kleinere werkdomein invloed uit te oefenen op de loop en de duur van het strafproces. Het minder efficiënt werken door de strafrechter, waarbij ik me haast op te merken dat de organisatie van het strafproces tot 1990 nog vele malen minder efficiënt was dan anno 2010, heeft ongetwijfeld mede van doen met (het al dan niet ontbreken van) persoonlijke eigenschappen en het niet nemen van verantwoordelijkheid en een toenemende verambtelijking. In vorenstaande beschouwingen is ook op een andere oorzaak van het geringe zittingsrendement gewezen, te weten de gestandaardiseerde condities waaronder gerechtsbesturen het strafproces organiseren en die hebben geleid tot het gedeeltelijk loszingen van de rechterlijke verantwoordelijkheid voor strafdossier en strafproces.<sup>54</sup>

Anders gezegd, het standaardiseren van het werk, de verschillende bureaucratische ontwikkelingen en het ontnemen van de bijzondere positie van de rechter in de organisatie vormen een deelverklaring dat de rechter zich als een doorsnee werknemer is gaan gedragen.

De rekening die de gerechtsbesturen thans gepresenteerd krijgen, wacht op betaling en kan niet geretourneerd worden met een pleidooi voor het nemen van meer eigen verantwoordelijkheid.

In Nederland verscheen in 2009 het prachtige boek *Ode aan de arbeid*. De Botton schrijft: 'In de geschiedenis van de mensheid is de zweep vrijwel altijd het enige



instrument geweest waarmee werknemers ertoe konden worden bewogen hun taken energiek en behendig uit te voeren. Zolang arbeiders alleen maar hoefden neer te knielen om verdwaalde korenaren van de dorsvloer op te rapen of uitgehakte stenen een helling op te slepen, kon men hen ongestraft en met profijt hard en vaak slaan. Maar met de opkomst van taken die alleen konden worden verricht als degenen die ermee werden belast redelijk tevreden waren en niet slechts doodsbang of gelaten, moesten de regels voor tewerkstelling worden herschreven. Zodra duidelijk werd dat iemand die werd geacht met overtuigende daadkracht hersentumoren te verwijderen, bindende, rechtsgeldige documenten op te stellen of luxeappartementen te verkopen, niet kwaad, somber of rancuneus kon zijn én rendabel kon functioneren, werd het geestelijk welzijn van werknemers een belangrijke prioriteit voor de leidinggevend. De nieuwe gezaghebbers moeten zich bezighouden met kinderdagverblijven, en tijdens maandelijkse informele bijeenkomsten met veel belangstelling bij hun ondergeschikten informeren hoe hun baan tot nu toe bevalt. Uiteraard is macht als zodanig niet geheel verdwenen, maar eerder veranderd van vorm. Door zich voor te doen als ieder ander, maakt de voorzitter de grootste kans zijn positie te handhaven. Zijn ondergeschikten bewonderen de oprechte manier waarop hij doet alsof hij hun lot deelt, terwijl hij voor zichzelf heeft geconcludeerd dat hij alleen door overtuigend te laten zien hoe gewoon hij is, nooit meer gewoon zal hoeven te zijn. De voorzitter heeft ook zijn recht om bevelen te blaffen moeten opgeven. Hij kan niet uitvaren tegen afgestudeerden. Het enige middel dat hem rest is overredingskracht. Daarom beklimt hij drie of vier keer per maand ergens een podium, trekt zijn jasje uit en vertelt hij zijn publiek wat een geweldige professionals ze zijn, voordat hij behendig, tussen neus en lippen, een aanbeveling doet om hun methoden te verbeteren, op de nederige en smekende manier van een priester in een tijdperk van afnemend geloof.<sup>55</sup>

Deze beelden van De Botton gaan eveneens op voor de stijl van leidinggeven in de rechterlijke organisatie. De Groningse hoogleraar Grondslagen van het management Karsten zegt het zo: 'Ondanks de voortdurend terugkerende klachten over te veel *bureaucratisme*, met zijn overtrokken regelzucht en bijkomende administratieve lasten, lijken nieuwe managementconcepten alleen maar de bordjes te verhangen. Op zich kan men zijn schouders ophalen over het modieuze karakter van veel van die managementconcepten, maar daarachter verschuilt zich een ander fenomeen. Daar waar onder invloed van structurele flexibilisering van postbureaucratische bestuursvormen fragmentering, discontinuïteit van beleid en chaotische bestuursprocessen op de loer liggen, is men in het managementdiscours leiderschap gaan propageren met een opmerkelijke spirituele inslag. Om het gevaar van doelloze doelmatigheid tegen te gaan, is de bestuurder als persoonlijkheid naar voren geschoven. "Businessing" werd een

ge vleugeld woord dat werd geschraagd met aantrekkelijke termen als “betrokkenheid”, “coöperatie”, “autonomie”, “authenticiteit” en “eigen verantwoordelijkheidsgevoel”. In deze werksfeer gaan sectorleden zich baseren op hun gevoel en laat men zich vooral leiden door hun inschatting van de persoonlijkheid van de leidinggevende.<sup>56</sup> Met het nieuwe taalgebruik handhaven bestuurders hun autoriteit en zullen zij een beroep blijven doen op managementconcepten. Maar deze expertkennis is gecommercialiseerd en bedoeld om de organisatie te blijven controleren. Aan een dialoog over inhoudelijke overwegingen voor een bepaald beleid wordt nog steeds weinig tijd besteed.<sup>57</sup>

De verhouding tussen bestuurders en professionals is optimaal indien men elkaar functioneel vertrouwen schenkt, dat wil zeggen dat op grond van de functie, qualitate qua, de rechter erop vertrouwt dat de bestuurder naar beste kunnen beslissingen neemt die goed zijn voor zowel rechter als organisatie en dat omgekeerd de bestuurder erop vertrouwt dat de rechter niet bewust langzamer zijn werk doet, enzovoort. Dit functionele vertrouwen is in meerdere organisaties, waaronder de rechterlijke macht, geërodeerd en vervangen door het op de voorgrond treden van de persoon van de bestuurder. Op dit moment hoor ik bij willekeurig welk gerecht over bestuurders spreken in de sfeer van uitstraling, geloofwaardigheid, al dan niet aanwezige belangstelling voor het wel en wee van de individuele medewerkers en rechters. Deze personificatie van het leidinggeven kent meerdere oorzaken maar bergt risico's in zich voor de aansturing van de gerechten en voor het bestuurlijk overleven van bestuurders en leidinggevendenden. Ook bestuurders en leidinggevendenden personificeren hun bestuurlijk en leidinggevend handelen met uitdrukkingen als: ‘mijn bestuur, mijn rechters, mijn managementteam’, of ‘ik heb rechters aangetrokken, ik run de sector op een ontspannen manier’, om maar eens enkele bezittelijke en persoonlijke voornaamwoorden te citeren. De complexiteit van de bestuurlijke werkelijkheid wordt daarmee gesimplificeerd en ten onrechte in de persoonsgebonden vertrouwenssleutel geplaatst.

Ik heb echter vrijwel geen gerechtsbestuurder meegemaakt die kritische noten durft te kraken over het gedrag van rechters buiten de zittingszaal. Ook bij misdragingen of bij een sterk afwijkende arbeidsproductiviteit wordt de rechter nauwelijks aangesproken. Integendeel. Jaar na jaar wordt het rechterlijk smaldeel lof toegezwaaid. Het is niet voor niets dat de visitatiecommissie die in 2010 de gerechten visiteerde, opmerkte dat de feedbackcultuur te wensen overlaat.<sup>58</sup> De door elk gerechtsbestuur en rechter ervaren kloof wordt gedicht met een verdichting van de bestuurlijke realiteit, verrat in fraai verwoorde voornemens die met ironie of onverschilligheid worden ontvangen. Het is niet verstandig om de kloof alleen te benoemen vlak na een medewerkerswaarderingsonderzoek en voor het overige alleen te bedekken met verbale voornemens. Als een

bestuur de kloof ernstig vindt, dient beleid te worden ontwikkeld om bestuur en rechter meer aan elkaar te committeren. Die onderlinge betrokkenheid vangt aan met indringender op elkaar te reflecteren dan thans geschiedt. Daarvoor is in de eerste plaats nodig dat een bestuur maatregelen neemt om de rechter uit zijn organisatorische isolement te halen, in de tweede plaats indringender aan te spreken op zijn gedrag op de werkvloer en in de derde plaats minder te kiezen voor een te persoonlijke opstelling. Aanvankelijk lijkt dat laatste authentiek, maar na korte tijd blijken de bestuurlijke keuzen niet goed te vallen en dan helpt de authentieke, empathisch aandoende verpakking van de boodschap niet meer. Associatief vertaald naar de socioloog Van Doorn: 'Niet eerder hebben bestuurders zo nadrukkelijk – hinderlijk zelfs – voeling gezocht met de werkvloer. Ze reageren op elk onwelwillend geluid dat uit de sector opstijgt en ze zijn niet zelden bereid de hurkstand aan te nemen om niet arrogant over te komen.'<sup>59</sup> Dat is niet sterk; verbaliteit en invoelend spreken kan alleen tijdelijk onrust dempen. Het zou beter zijn de onrust te negeren of de oorzaken weg te nemen, beter dan de vertrouwenwekkendheid van de bestuurder inzetten om geloofwaardiger te worden en zo het inhoudelijke debat niet te hoeven aangaan.

Koningin Beatrix stelde in haar kersttoespraak in 2007 dat er helaas meer aandacht is gekomen voor de persoon achter het ambt. De persoon van de leidinggevende ondergaat hetzelfde lot. Er wordt veel verwacht van de bestuurder, de teamvoorzitter, de sectorvoorzitter. Dat deze aandacht heeft voor alle wel en vooral wee van de medewerker, klaar staat voor alle privéproblemen van het personeel en ook nog de bestuurlijke doelen haalt. Dat in de rechterlijke organisatie substantieel veel bestuurders en leidinggevers in de loop der jaren zijn teruggetreden, is een feit van bestuurlijke bekendheid. Dat bestuurders en leidinggevers het moeilijk hebben overeind te blijven, is bij de meeste insiders eveneens bekend. Het is echter de vraag of de oorzaak moet worden gezocht en gevonden in tekortschietend leiderschap, lastige rechters of in defecten van de organisatiestructuur.

De recente mode is om het management te verketteren en te schrijven over de eenvoudige oplossing van minder bureaucratie. De complexiteit is echter gelegen in het feit dat een grootschalige organisatie niet zonder rationaliseringsprocessen kan, waaronder standaardisatie en bureaucratie, en dat waardering op zijn plaats is voor de modernisering van de rechterlijke organisatie en ook rechters het besef deelachtig moet worden dat hun organisatie het niet zonder managers, afspraken of strategisch bestuurlijk gedrag kan stellen zonder dat dit met negatieve associaties, met manipulaties of andere eenzijdige connotaties gepaard mag gaan.<sup>60</sup> In de studie van de organisatie van de strafrechtspraak moeten we ons focussen op *structuren en systeemkenmerken* waarbinnen de *gerechtscultuur* een slag moet maken.

De overgang naar de laatste verklaring voor een stagnerende rechterlijke organisatie vormt mijn stelling dat het beter is te focussen op leiderschapsstructuren in de rechtspraak en minder op het falen van rechters of leidinggevend en of op de persoonlijke vorming van leidinggevend en.

## **Vormen van burgerschap als bedreiging voor de organisatie**

Burgerschap is multi-interpretabel en kent morele, ethische en politieke dimensies.<sup>61</sup> Waar burgers samen leven en samen werken ontstaat een gemeenschap. Lidmaatschap van die gemeenschap veronderstelt een zekere gemeenschapszin, waarbij burgerschap en gemeenzaamheid gemakshalve worden gelijkgeschakeld. De individuele werknemer is gericht op het algemene belang omdat daarmee ook zijn individuele belang wordt gediend. Deze houding is niet ingegeven door altruïsme of offerbereidheid maar door eigenbelang. De werknemer heeft minder zicht op het grotere verband en vertrouwt daarmee zijn lot toe aan de leiding van de gemeenschap die zijn belang meeneemt in de algemene besluitvorming.

Dit ideële gemeenschapsperspectief is al langere tijd aan erosie onderhevig. Burgerschap zal door professionals eerder gedefinieerd worden in de sleutel van autonomie, vrijheden en rechtsposities. Vanuit bestuurlijk perspectief wordt burgerschap genoemd als morele dimensie en opgevoerd om de professional tot meer inspanningen te bewegen of om een claimende professional te schetsen die zijn verantwoordelijkheid niet neemt, maar juist het burgerschap benut als intellectueel platform om leidinggevend en af te serveren.<sup>62</sup> Met Van Gunsteren kan echter gesteld worden dat het weinig zin heeft om de burger of de vakman tot meer verantwoordelijkheid, tot meer burgerzin op te roepen.<sup>63</sup> Bovendien worden overheid en bestuurders minder vertrouwd, waardoor een bestuurlijk standpunt over de benodigde eigen verantwoordelijkheid en gemeenschapszin al snel wordt geassocieerd met nieuwe managementtechnieken om de controle op de (productie van de) werkvloer te bestendigen. Bovendien heb ik hiervoor opgemerkt dat de complexiteit van de bestuurlijke realiteiten in de weg staat aan een monopolie op een algemeen gemeenschapsbegrip. Het gemeenschapsideaal en de gemeenschappelijke waarden en deugden zijn al langere tijd aan het schuiven, ook in de rechterlijke organisatie, zowel over goede rechtspraak als over een goede organisatie daarvan.

In dit onderdeel stip ik enkele verschijnselen binnen de strafsectoren aan die een laatste verklaring voor stagnatie vormen. Deze waarnemingen liggen minder op het vlak

van bestuurlijke verantwoordelijkheid en komen meer op het conto van de individuele rechter en griffier.

In de eerste plaats wordt – los van enige kwalificatie – breed de opvatting gedeeld dat sprake lijkt van vele individuele opvattingen en dat menigeen zich geroepen voelt zijn mening te berde te brengen. Een uitdrukking van een mondige en zelfbewuste griffier was: ‘Ik zeg wat ik denk, is daar iets op tegen, mag dat soms niet meer?’ Deze door Van Doorn getypeerde massademocratie of ook wel opiniërende democratie brengt in het publieke domein mee dat de overdaad aan meningen en de geldigheidsaanspraken van elk van die meningen het sturen op draagvlak voor bestuurlijke beslissingen sterk bemoeilijkt. Daar komt bij dat de enorme informatieovervloed vanuit het bestuur de besluitvorming niet heeft bevorderd maar juist ontoegankelijker gemaakt en de precisie van de oordeelsvorming op de werkvloer heeft verslechterd. Van Doorn zegt het zo: ‘Door de informatieovervloed is de neiging onweerstaanbaar geworden alle nieuwsfeiten met particuliere, dus subjectieve meningen te beladen, waarmee men het eigen oordeelsvermogen grandioos pleegt te overschatten. Men blijft doorgaans hangen in stereotyperingen die met de werkelijkheid niets te maken hebben en men bepleit interventies die kant noch wal raken.’<sup>64</sup>

In de tweede plaats helpen de meeste burgerschapsopvattingen ons niet verder vanwege het weinig open karakter waarop de werkvloer zich uit. De meeste werknemers zullen beamen dat zij een lid van de werkgemeenschap vormen, maar dat hun onvrede minder particuliere trekken kent en juist gericht is op het verbeteren van het geheel. Klagen heet dan geen klagen maar meedenken. Met elkaar spreken zonder de leidinggevenden te informeren over klachten, heet dan geen roddelen of kwaadsprekerij maar overleg omdat men zich niet veilig voelt. Als men de bezwaren niet uit in de formele overlegstructuren wordt dat verklaard vanuit de weinig open wijze waarop de leiding het overleg voorziet. Moeiteloos kan deze rij worden uitgebreid.

Dit fenomeen lijkt van alle tijden en plaatsen waar mensen samenwerken en lijkt daarmee buiten de reikwijdte van deze rede te vallen. Dat is niet helemaal juist, ondanks het feit dat gerechtsbesturen en de Raad voor de Rechtspraak nauwelijks aandacht aan cultuurmanagement besteden. De relevantie is dat onder verzet van rechters en griffiers hiërarchische conflicten, horizontale conflicten en medezeggenschapsconflicten schuilgaan.<sup>65</sup> Conflicten binnen de gerechten hebben vaak het behoud van en het streven naar de leidinggevende posities, privileges en taken tot inzet. Klein en stil verzet is vaak een strijd waarbij waarden en aanspraken op schaarse status, macht en hulpmiddelen de inzet vormen. In de kern gaat het niet om de onvrede als zodanig, en evenmin om

de ontkenning dat bepaalde uitingen van onvrede leiden tot wanverhoudingen, maar in organisatorisch opzicht gaat het om het duiden van de oorzaken van de onvrede en die functioneel en operationeel te kunnen ombuigen naar een positieve systeembenadering. Bij belangrijke conflicten gaat het vaak om uiteenlopende visies op beleid, waarbij verschillende machtsstrategieën worden ingezet om competentiegevechten te beslechten.<sup>66</sup> Ik stel vast dat volgens interne en externe onderzoeken de sfeer in de strafsectoren meer publieke openheid behoeft en de sfeer relatief veel onvrede kent.<sup>67</sup>

In de derde plaats krijgen we minder zicht op de daadwerkelijke gang van zaken in strafsectoren als we louter acht slaan op de formele structuren. De informele omgang tussen werknemer en regel, werknemer en leiding is van minstens zo'n grote betekenis.<sup>68</sup> Is er sprake van (stil) verzet en het nastreven van eigen belangen onder het motto van het hoeden van algemene belangen of is er een cultuur waarin men elkaar kritisch en opbouwend aanspreekt op de naleving van afspraken? Het is niet eenvoudig om op deze subcultuur greep te krijgen. Informele structuren, doeleinden en regels staan centraler dan bijvoorbeeld visitatiecommissies menen en als grondslag voor hun aanbevelingen nemen.<sup>69</sup> Waar wel gezegd wordt dat formele regels en procedures er zijn om niet nageleefd te worden, geldt dit juist niet voor informele regels en procedures: 'Tot de informele regels rekenen wij bijvoorbeeld het type normen, dat goeddeels bepalend is voor het doen en laten van grote en kleine werkeenheden. Langs deze weg ontstaan stabiele verwachtingspatronen over de omgang van verschillende rangen en standen; de mate van scheiding tussen privé en werk, de productienorm (werk wel of niet mee naar huis nemen, buiten kantooruren aanwezig zijn); de wijze van praten, kleden en van optreden.'<sup>70</sup> De werkers binnen de rechterlijke organisatie mogen dan voor buitenstaanders onderdeel van een witteboordencultuur vormen, onderling is sprake van lastig te onderkennen rangorden en pikorden die zich niet onderscheiden van het bestaan buiten de Paleizen van Justitie. Ongelijkheid, macht en conflicten voeren, meestal op een beschaafde wijze, ook binnen de rechterlijke organisatie de boventoon. Deze postulaten heb ik uitgewerkt in *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak*. Dahrendorf heeft in zijn geschriften aandacht gevraagd voor deze verholen en onverholen machtsuitoefening in horizontale en verticale zin, waarbij socialisatie- en conformeringsprocessen meestal zorg dragen voor beheersbare conflicten.<sup>71</sup> Feit is wel dat visitatiecommissies en andere onderzoeken nauwelijks een vinger krijgen achter de stille machtsconflicten op de werkvloer, terwijl deze evident een belangrijke bron van stagnatie kunnen vormen.

In de vierde plaats wordt de werkcultuur binnen de rechterlijke organisatie langzaam aan beïnvloed door de door Van Gunsteren en Andeweg geschetste afrekencultuur<sup>72</sup> en dan doel ik niet op gevalideerde verantwoordingsprocessen maar op ondergrondse *naming, blaming en shaming*. Er worden rechters onuitgesproken prijzen in rekening gebracht omdat zij weinig constructief gedrag zouden vertonen en omgekeerd worden leidinggevend en eerder afgeserveerd omdat zij zich te weinig soepel opstellen. Verschillende rechters zijn wars van hiërarchie. Dat schuurt nu de rechterlijke organisatie meer hiërarchisch wordt georganiseerd. Grootschaligheid lijkt die hiërarchie te vergen maar een niet onbelangrijk deel van de strafrechters heeft daar moeite mee. Rechters werken relatief autonoom, ambiëren om die reden ook vaak het ambt, zijn hoogontwikkeld en oordeelkundig en zijn meestal loyaal. Van Gunsteren schrijft reeds in 1992 mede om deze redenen dat er sprake is van multipel burgerschap.<sup>73</sup>

In de vijfde plaats is de hedendaagse strafrechter een kind van zijn tijd en vervult hij zijn ambt minder uit roeping en ziet hij zijn werk meer als een beroep. Die omslag heeft nogal wat gevolgen. Tot tien jaar geleden bestonden vele strafsectoren uit maximaal tien rechters en veertig medewerkers. Daarin is sterk verandering gekomen. Er zijn vele gezagsrelaties ontstaan en bijbehorende verschillende loyaliteiten. Tegen die achtergrond verwondert niet dat – ook – de strafrechter utilitistischer calculeert waar voor hem de voordelen te halen zijn. De eerder genoemde standaardisatie van werken heeft rechters en medewerkers tot accountants van hun zittingen gemaakt. De zittingslast wordt onderling vergeleken, de eigen zittingslast wordt nauwgezet in de gaten gehouden, zittingsafspraken krijgen het karakter van rechten en worden niet opgevat als een indicatiestelling, waarvan in voorkomende gevallen kan worden afgeweken.

Ik trek enkele eerder besproken lijnen samen. Zodra de gerechtsleiding het werk, de personele en de juridische aansturing en de kwaliteit van werken sterker centraliseert en de rechter 'afrekent' op landelijk afgesproken en afgestemde eenheden en minder let op de individuele persoon en kwaliteiten van de rechter, dan ontstaat er een vorm van eenheidsdenken die de rechter eerder laat rekenen in dezelfde meetbare eenheden. Het denken in werklasmetingen en aanwezigheidsplichten genereert rechters die hun werkuren en hun zittingslast narekenen en eerder denken in compensatie dan in een verantwoordelijkheidsconcept dat de bestuurder voor ogen staat. Bestuurlijke oproepen tot het dragen van meer verantwoordelijkheid en een pleidooi voor meer lidmaatschapsgevoel van een gemeenschap, leidt dan eerder tot ironie op de werkvloer.

In vervolg daarop kan in de zesde plaats worden vastgesteld dat het ambt van rechter of het beroep van griffier niet langer de zinsvervulling van weleer oplevert en dat

er eisen voor een persoonlijke carrière aan de organisatie worden gesteld die door de leiding minder worden weersproken. Waar vele werknemers roepen dat ze zich willen ontplooiën, zijn de ontplooiingswensen vaak individueel van aard en van te geringe betekenis voor het collectieve belang. De individuele, mondige, veeleisende burger zien we ook terug onder rechters en hun medewerkers. De consumerende en calculerende houding van professionals wordt door de leiding tegemoet getreden met persoonlijke begeleiding, persoonlijke ontwikkelingsgesprekken en begrip voor het uiten van persoonlijke onvrede. Onvrede gaat vaak over het tekort aan *Informatie*, *Inspraak* en *Instemming*. De bestrijding daarvan door de leiding met meer informatie en inspraak leidt niet per definitie tot meer binding van de individuele professionals aan de organisatie. De opeenvolgende medewerkerswaarderingsonderzoeken maken zichtbaar dat er een opiniedemocratie op de werkvloer is ontstaan, waarbij de informatieoverloed vanuit het bestuur en de leiding heeft geleid tot zelfoverschatting door de individuele professional. Kennisname van genoemde onderzoeken onder de medewerkers van gerechten leert dat de doorsnee werknemer met grote, boude meningen komt over zeer ingewikkelde kwesties. Na het niet honoreren van de simplificaties voelt de werknemer zich minder serieus genomen en verdiept zich de kloof tussen bestuur en rechter. Meer mondigheid en het honoreren daarvan leidt niet tot meer betrokkenheid maar tot meer verwijdering, zeker wanneer bestuurders en leidinggevendenden zich ook bedienen van simplificaties en weinig concrete vergezichten.

Eén onderdeel zal ik iets nader uitdiepen en dat betreft het personeelsbeleid en de individuele loopbaanontwikkeling. Arbeid moet leuk en zinvol zijn, via arbeid moeten we meer mens worden. Arbeid is een zinsvervulling waarin talenten en menselijke bestemming gestalte gaan krijgen.<sup>74</sup> Een lastig inlosbare utopie: werk is soms geestdodend, niet altijd zingevend, maar vanuit de organisatie nodig om een bepaald resultaat te behalen en vanuit de individuele werknemer van belang om brood op de plank te krijgen. De gedachte van zelfontplooiing is de oorzaak van problemen op het werk, namelijk dat het werk en de werkgever moeten meewerken aan het persoonlijk geluk.<sup>75</sup> Privé en werk zijn versmolten geraakt en ook dat is een potentiële bron van ongeluk. Reeds in 1979 schreef De Swaan in zijn oratie: ‘Telkens weer dienen chefs, bazen, superieuren meer rekening te houden met meer verlangens van ondergeschikten en zelfs de hier gebruikte termen met hun betekenis van “meerdere” en “mindere” zijn in snel tempo pijnlijk aan het worden en onuitsprekelijk.’<sup>76</sup>

Natuurlijk kan de arbeidssociologie ons inzichten aanreiken over de doorwerking van een beter privéleven op de arbeidsproductiviteit en het ziekteverzuim, maar daarmee wordt de doorsnee gerechtelijke bestuurder onderdeel van de claimcultuur van de



doorsnee werknemer binnen de gerechten. Wie indringend spreekt met de doorsnee rechter en griffier merkt dat deze gesprekken in de sleutel gezet kunnen worden van misgelopen talenten indien de werkgever meer kansen had geboden en had geholpen om de barrières weg te halen. Ik meen dat het ontbreken van een gemeenschappelijk vakmangevoel en gemeenschappelijke verbondenheid het item is van dit moment. In *de Volkskrant* van 29 november 2008 verscheen een artikel onder de titel *Op zoek naar Obama's. Het land is rijk en voldaan, maar toch heerst er een gevoel van depressie*. In dat artikel wordt Paul Schnabel opgevoerd die de Nederlandse burger als volgt typeert: met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht. Een ander probleem is dat er geen politiek plan lijkt te zijn over de richting. Gerechtsbesturen lijken op de winkel te passen, omdat dit in onze gerechtelijke werkculturen het minste gedoe geeft.<sup>77</sup> Volgens Schnabel draait alles om de verwende, ontevreden burger die direct resultaat wil. Emotie heeft morele waarde gekregen in dit land. Als je boos bent heb je al bijna gelijk. De elite gedraagt zich daarbij als een moderne huisarts, die alle kennis in huis heeft, maar aan de patiënt vraagt: wat vindt u er zelf van?

Dit fenomeen van het absorberen van de particuliere beslommingen in de werkcultuur heeft de bestuurlijke slagkracht sterk verminderd. De basis om op te gaan in het grote geheel is al langere tijd aan erosie onderhevig. Een gevaar voor de onderlinge samenhang en solidariteit met de organisatie is gelegen in de hiervoor meermalen genoemde gefragmenteerde werkprocessen en het dientengevolge met autoriteit bekleden van extra functionarissen. De toenemende vragen van rechters en medewerkers om beter gefaciliteerd te worden heeft geleid tot een grote opdeling in taken en bevoegdheden. Van arbowetgeving tot personeelsfunctionarissen, van roostermakers tot beveiliging zijn er onderscheiden taken en functionarissen in het leven geroepen die het faciliteren van rechters optimaliseren met werkbeschrijvingen, waarin werktijden, wachtlijsten en criteria zijn opgeslagen. De rechter is een klant geworden die zich echter wel moet houden aan de randvoorwaarden die de faciliterende functionaris stelt. Aldus zijn er verschillende establishments ontstaan met een eigen bestuurlijke dominantie en leidinggevendend met invloed, met als nevenschiktelijk gevolg dat de extra taken, bevoegdheden, promotiefuncties en vrijstellingen de ambities van rechters en griffiers aanjagen. De les is dat naarmate het aantal wensen van de professionele burger groeit en meerkantig wordt, ook de bureaucratie met ongewenste bijeffecten toeneemt. Een groeiende bureaucratie en een opdeling van werkzaamheden leiden tot vervreemding van de professionals ten opzichte van de organisatie en trekken voren in de bestaande gezagsrelaties.

Op de zevende plaats komt de eerder aangestipte vervanging van functioneel vertrouwen door persoonlijk vertrouwen. Bestuurders worden niet langer op hun motieven,

program en argumenten beoordeeld. Ze krijgen niet langer functioneel vertrouwen, maar worden op diffusere gronden beoordeeld. Het niet langer beoordelen van management en bestuur op argumenten en (consistentie van) beleid maar op grond van een diffuse en persoonsgebonden uitstraling leidt tot een hardere beoordeling door de werkvloer. Ook de belangstelling van de leiding naar het persoonlijke wel en wee en op welke wijze en hoe frequent die belangstelling wordt getoond, komt op de weegschaal te liggen en dan zijn de gewichten arbitrair en afhankelijk van elk persoonlijk oordeel van de leden van de sector. Het op de voorgrond stellen van de persoon van de leidinggevende verdiept de kloof tussen rechter en bestuur. Ondertussen groeit de roep om krachtig leiderschap, niet in de laatste plaats vanuit de bestuurlijke elite zelf. We missen iconen. Maar de Nederlandse Obama's liggen niet voor het oprapen. Opnieuw Schnabel over landsbestuurders: 'Het is een hondenbaan. Je hebt een hoog afbreukrisico, je wordt geleefd, je bent mikpunt van kritiek en wordt ook nog eens slecht betaald.' Zijn waarneming is ook van toepassing op ambtelijk niveau en daar heeft de kwaliteit van het openbaar bestuur onder te lijden. Ik denk dat de meeste gerechtsbestuurders na ommekomst van hun bestuurstermijn de verzuchting over een hondenbaan hartgrondig onderschrijven.

De selecte thema's die ik onder het begrip burgerschap heb geschaard, hebben achtereenvolgens van doen met de uitdijende cultuur van meningsuitingen, van klagen, van informele en onderhuidse rangordes, van afrekeningen, van het centraal stellen van de persoonlijke ontwikkeling en van het persoonsgebonden vertrouwen in bestuurders en van calculeren dat past bij een beroep en minder bij de vroegere roeping. De term burgerschap, losgelaten op de organisatie van de strafrechtspleging, verwijst daarom naar diepgaande verschillen van mening over de inrichting van de werkgemeenschap die de rechterlijke organisatie vormt.<sup>78</sup> Het gaat hier om gecompliceerde aspecten van cultuurmanagement waarvoor zowel de rechter als de gerechtsbestuurder verantwoordelijk is. Ter relativering merk ik op dat ook na deze summiere opsomming van cultuuraspecten in de rechterlijke organisatie de rechtsstaat niet in het geding is, deze problemen en verklaringen in elk maatschappelijk segment voorkomen en zowel in brede zin als in de rechterlijke macht lastig oplosbaar zijn. Niet onoplosbaar, zolang maar niet uitgegaan wordt van eenzijdige percepties, waarbij de bestuurder of alleen de professional de zwarte piet krijgt toebedeeld.<sup>79</sup> Mijn summiere cultuurschets van de rechterlijke organisatie strekt louter tot de volgende deelverklaring van de stagnatie van de rechterlijke organisatie, waarbij ik me haast op te merken dat het niet zinnig is te spreken over *de* rechterlijke organisatie. Ik belicht enkele beelden vanuit bepaalde invalshoeken en probeer deze beelden in een ander dan gebruikelijk perspectief te plaatsen.<sup>80</sup>

Misschien is het wel ondoenlijk het rechterlijk bedrijf, waarvan ik al vijftien jaar deel uitmaak, adequaat te bestuderen. Wat helpt om het wij-zijdenken tussen rechter en bestuurder tegen te gaan is de verbeelding, de associatie, hoe het is om in de schoenen van de ander te staan. Dan blijkt dat de keizer misschien wel recht heeft op wat des keizers is, zoals ook de rechter recht heeft op een eigen domein. Dat verstaan kan helpen om de eigen positie te relativeren en de brug naar de ander te slaan, niet zozeer in communicatieve termen, al is dat als bijvangst meegenomen, maar veeleer in systeemtermen. De socioloog Goudsblom merkte op dat de sociologie een ontluistering kan teweegbrengen doordat de samenlevingen die mensen met elkaar vormen en de culturen die zij tot stand hebben gebracht, het resultaat zijn van een grotendeels blind en ongepland verlopen ontwikkelingsproces. De naties waarin de mensheid verdeeld is; de talen die wij spreken; de verhoudingen tussen verschillende sociale klassen in onze samenlevingen – aan geen van deze fundamentele sociale gegevens ligt enig bewust plan ten grondslag; dit alles is niet van tevoren bedacht en ontworpen, om daarna te worden uitgevoerd. Het is slechts ‘geworden’.<sup>81</sup>

In lijn daarmee zou het aanmatigend zijn een maakbare organisatie van strafrecht-spraak na te streven. Dat streven van de gerechtsbesturen, de behoefte aan een grote greep en controle op de werkvloer, bestrijd ik, maar dan kan ik niet zelf met een model komen waarin alle problemen vervat en opgelost worden. Het belangrijkste doel van deze rede is om te komen tot oriëntatiepunten voor een andere bejegening van het structurele onbegrip tussen bestuur en rechters. We moeten vermijden dat we van meer-stromenland in tweeklovenland terechtkomen.<sup>82</sup> Maar ook daarin moeten we niet ver-absolueren. Verschillende ontwikkelingen zijn pril, we denken in beelden en we zien in raadselen.



## 5 Overgang van analyse naar oplossing: een ander normatief besturingsmodel in vier punten

Voor zover vorenstaand betoog de vervreemding van de postmoderne rechter in organisatorisch perspectief schetst, past terughoudendheid als het gaat om individuele teleurstellingen die lastig met het organisatorisch functioneren van de strafrechtspraak te verbinden zijn. Voor zover er aan de (uitoefening van de) rechterlijke professie teleurstellingen kleven, is het van belang om aan oplossingen te denken. Denken aan oplossingen moet echter eerst voorzien worden van een ander denkkader over de positie van de rechter in de organisatie. Vanuit de gedachte dat er meerdere valide oplossingsrichtingen zijn, benadruk ik dat navolgende overwegingen slechts een mogelijk denkkader behelzen. Ik doe dat aan de hand van burgerschapsopvattingen in de politicologische, staatkundige en bestuurskundige literatuur.

Burgerschap in het algemeen en de eigen verantwoordelijkheid in het bijzonder vormen sinds langere tijd een geëigend begrippenkader, waarvan de invulling afhankelijk is van het beschouwende perspectief. Aan de hand van een viertal invalshoeken ontwikkel ik een andere visie op de organisatie van strafrechtspraak dan thans ingeburgerd is.

### Vergroten van de professionele autonomie en het streven naar verschillen

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft in het afgelopen decennium verschillende belangwekkende adviezen uitgebracht over de verhouding tussen overheid en burger.<sup>83</sup> De Raad formuleerde in 2000 drie ontwikkelingsprincipes om medewerkers in het publieke domein te revitaliseren: kleinschaligheid, cultuurverschillen en sturing op vertrouwen. Publieke werkers dienen meer ruimte te krijgen om hun eigen werk in te richten, daarin meer te differentiëren en meer mogelijkheden te krijgen om de organisatie te sturen teneinde het verantwoordelijkheidsbesef te vergroten.

Twee jaar later kwam de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling met een volgend advies dat in het verlengde van het vorige ligt.<sup>84</sup> In *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid* formuleert de Raad kritiek op de ontwikkeling naar 'een meet-industrie' waardoor er minder aandacht is voor het sturen op resultaat. De Raad is kritisch over het semimanagementdenken in het publieke domein waarin oplossingen worden gezocht via het marktgericht denken. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een overheid die eenduidige kaders stelt en zich vervolgens daarbinnen terugtrekt. Daardoor worden verantwoordingskaders diffuus en zijn sturingsprocessen verworden tot discussies over instrumenten en gaan niet meer over hoofdlijnen. In dit advies pleit de Raad voor een sterke focus op kaderstellend overheidsoptreden en horizontalisering.

Kaders begrenzen, brengen samenhang aan en scheppen ruimte voor de professionals en gaan de bureaucratische behoefte tegen ‘alles dicht te regelen’. De geboden kaders scheppen ruimte voor eigen verantwoordelijkheid tot het maken van afwijkende keuzes, toegesneden op de specifieke situatie waarin mensen verkeren. De professional dient omgekeerd openheid te betrachten en – horizontaal, aan andere professionals – verantwoording af te leggen.<sup>85</sup>

In 2006 presenteerde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling het advies *Verskil maken*.<sup>86</sup> De overkoepelende kritiek van de Raad op het overheidsbeleid is dat de overheid verplichtende opvattingen heeft over de wijze waarop de burger de eigen verantwoordelijkheid moet invullen, waardoor toezicht en controle nodig is om ongewenste uitkomsten te voorkomen. De Raad schetst als dilemma dat de staat aan de ene kant terugtreedt om meer ruimte voor verantwoordelijke burgers en hun verbanden te realiseren, terwijl de staat aan de andere kant sterker en strenger moet worden om zich te beschermen tegen het ‘onverantwoordelijke’ gedrag van diezelfde burgers. Eigen verantwoordelijkheid kan uitkomsten hebben die niet gewenst of bedoeld zijn. De daaropvolgende regeldichtheid en controlenoodzaak ondermijnen eigen verantwoordelijkheid. Wat met de ene hand aan vrijheid wordt gegeven, wordt aan de andere kant met disciplineren teruggedrukt. Beter is het te koersen op het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten.<sup>87</sup> Burgerschap is beslissingsmacht en beschikkingsmacht, keuzevrijheid is daarvan een onderdeel. De overheid stelt kaders die bevrijdend moeten zijn. Aan de ene kant betekent dat het formuleren van ongewenste uitkomsten. Aan de andere kant bevorderen die kaders de ruimte om verschil te maken en verschil vorm te geven.<sup>88</sup> Overigens werpt de Raad de interessante vraag op of keuzevrijheid mensen wel gelukkig zal maken en goed is voor hun psychische welzijn.

Deze adviezen van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling zijn onderling consistent en vertonen een voor deze oratie handzaam eerste denkkader.<sup>89</sup>

Het eerste uitgangspunt luidt:

1. *Binnen bestuurlijke kaders dienen professionals ruimte te krijgen om een eigen stempel op hun omgeving in kleine kring te kunnen plaatsen, waarbij verschillen met andere werkopvattingen niet worden gestigmatiseerd maar juist worden gestimuleerd en waarbij onderlinge verantwoordingslijnen worden ingebouwd. De vrije ruimte dient vervolgens niet verdrukt te worden met verplichtende bestuursregels over hoe de professional de vrijheid dient in te vullen.*

## Het scheppen van deeldomeinen met eigen beslissingsmacht

Dat burgerschap beschikkingsmacht en dus keuzevrijheid binnen voorwaarden inhoudt, is geen nieuw gezichtspunt en kan associatief gerelateerd worden aan oudere opvattingen in de staatsrechtelijke leer. Deze opvattingen leveren voor mijn betoog een tweede denkkader op. Het idee van de soevereiniteit in eigen kring is in Nederland uitgewerkt door Abraham Kuyper.<sup>90</sup> Hiermee wordt bedoeld dat elke levenskring zijn eigen onafhankelijk gezag heeft en niet onder dat van een andere levenskring staat. Zo kan er ruimte ontstaan voor (deel)organisaties die hun eigen verantwoordelijkheid hebben op deelgebieden van het werk.

Het hieraan verwante subsidiariteitsbeginsel is een organisatiewijze of regel in taakverdeling tussen 'hogere' en 'lagere' openbare overheden. Het houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen dat door lagere instanties kan worden afgehandeld. Het subsidiariteitsbeginsel wordt ook gehanteerd als besturingsfilosofie bij het integraal management. Volgens dit beginsel behoort de overheid slechts initiatieven te nemen waar individuen en private organisaties niet in staat blijken problemen zelfstandig op te lossen. Het beginsel is gebaseerd op de autonomie en waardigheid van het menselijk individu en stelt dat alle maatschappelijke instellingen, van het familieverband tot de staat en de internationale orde, zich ten dienste van de mens dienen te stellen. Subsidiariteit gaat ervan uit dat mensen van nature sociale wezens zijn en benadrukt het belang van kleine en middelgrote maatschappelijke verbanden zoals het gezin, de kerk en vrijwilligersorganisaties als structuren die het individu in staat stellen de maatschappij te dienen en die het individu en de maatschappij als geheel met elkaar verbinden. Een ander belangrijk aspect van het subsidiariteitsbeginsel is 'positieve subsidiariteit'. Positieve subsidiariteit wil zeggen dat gemeenschappen, instellingen en overheden de sociale condities moeten scheppen waarin het individu zich ten volle kan ontplooiën, bijvoorbeeld door het bieden van werk, goede huisvesting, gezondheidszorg en dergelijke.<sup>91</sup> In het huidige tijdsgewricht lijkt Schuyt meer te denken in domeinen in plaats van te grote en daarmee minder werkbare gedachteconcepten. Hij merkt over de herschikking van verantwoordelijkheden op dat het denken over de samenleving als concept beter kan worden vervangen door concepten over logische relaties tussen verschillende domeinen, waarbij begrippen soms complementair of zelfs conditioneel van aard zijn: 'Fiduciaire structuren zijn naar mijn mening de basisvoorwaarden voor elke samenleving, en die zijn beter te realiseren in een radicaal andere opvatting van de verhouding tussen politiek, staat en samenleving en tussen organisaties en individuele burgers. Het creëren van vertrouwen *binnen* en *tussen* organisaties is een van de belang-

rijkste opgaven voor ons huidige politieke systeem.<sup>92</sup> Dat brengt mij tot het tweede uitgangspunt:

2. *Binnen de organisatie van de strafrechtspraak dienen decentrale deeldomeinen te worden geschapen. Deze dienen te worden voorzien van een normatief kader en met eigen bevoegdheden en beslissingsmacht te worden omgeven.*

## **Informatie- en besluitvormingsprocessen flankeren functioneel leiderschap**

Het derde denkkader schuilt in de formalisering van verhoudingen die nu sterk informeel en indirect lijken. De rechterlijke organisatie vormt geen democratie. Er zijn geen verkiezingen van bestuurders. Bestuurders worden benoemd door de Kroon en leidinggevend worden benoemd door het gerechtshof, gehoord de bevindingen van collega's over het functioneren van de kandidaat. Maar in afgeleide vorm kan geen enkel bestuur functioneren zonder draagvlak voor de genomen besluiten. Overeenkomst tussen landsbestuur en gerechtshof is verder dat de werking van democratie en organisaties afhankelijk is van vele vaak onderling contrasterende meningen. Onvrede over de managementprocessen in de rechterlijke organisatie wordt voor een deel veroorzaakt door onbegrip en te geringe kennis van zaken. Bestuurders en professionals praten net zo makkelijk over draagvlak als burgers over democratie. Het probleem ligt vooral bij besturen die verkeerde verwachtingen wekken over de sturing van een gerecht of van een strafsector. Men bevraagt de werkvloer uitvoerig over de tevredenheid, maar doet vervolgens weinig met de vaak onpraktische of bestuurlijk onwenselijke uitkomsten. Wat moet je met de respons dat leidinggevend slechts door twintig procent inspirerend worden gevonden? Als de uitkomst op voorhand niet te operationaliseren valt, moet de vraag niet worden gesteld. Vrij associërend naar Schuyt meen ik dat niet het besturingsmechaniek over zijn toeren is geraakt, maar de metaforische voorstelling van besturen zelf en dat zowel de te hoge verwachtingen van de rechter als de krachtdadige uitstraling van de bestuurder debet is aan die overspannen toestand.<sup>93</sup>

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in juli 2010 een prikkelend rapport uitgebracht onder de titel *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*.<sup>94</sup> Ik ontleen aan dat rapport de volgende invalshoeken. Het gezag van de rechterlijke leidinggevende is al jaren kwetsbaar. De leiding van de rechtspraak spant zich in om de leidinggevende meer inspirerend, bindend en visionair te laten zijn. Die vormen van charismatisch leiderschap komen nog niet zo tot wasdom. Die weg is ook kwetsbaar omdat het gezag van de doorsnee leidinggevende in de gerechten berust



op zijn formele positie en niet meer op de verhoudingen van weleer, toen de meest gezaghebbende jurist de leiding in handen kreeg.<sup>95</sup> Het is beter om een weg naar een overtuigend leiderschap te zoeken die aansluit bij de formele gezagspositie die de leidinggevende bekleedt. Functioneel leiderschap stut op procedures die onder vigeur van de organisatiestructuur zijn geïnstitutionaliseerd. Deze procedures, veelal samenhangend met overlegstructuren, zijn de formele wegen waarlangs informatie kan worden gekanaliseerd en bediscussieerd. Onvrede zou ook via de formele gremia een plaats moeten krijgen. Onvrede kan dan worden gepositioneerd als kennisprobleem.<sup>96</sup>

Voor ik dit punt verder toelicht, haak ik aan bij mijn eerdere stelling dat van het begrip communicatie als bindmiddel in een organisatie te hoge en eenzijdige verwachtingen bestaan. Hierboven is betoogd dat de communicatie veelvuldig wordt gekritiseerd als de spreker het niet eens is met de genomen beslissing. Daarmee wordt communicatie te smal opgevat. In mijn optiek is de intentie van communicatie, voortvloeiend uit een functioneel leiderschap, een meer valide duiding. Temeer indien het verstrekken van deugdelijke informatie ook onder communicatie wordt geschaard. Met inachtneming van deze inperkingen van de begripsvorming kan niettemin bij een goede informatieoverdracht over bijvoorbeeld de financiële kaders en de conflicterende belangen, de doorsnee goedwillende professional duidelijk gemaakt worden dat de marges voor allerhande wensen van de werkvloer klein zijn.

Eerder in deze rede heb ik de doorsnee vigerende opvattingen binnen de rechterlijke organisatie over communicatie gehekelde als zijnde eenzijdig defensief of offensief. Er is ook een ander perspectief denkbaar. In hoog tempo is de rechterlijke organisatie, waarin sprake was van een uitwisseling van vrij basale informatie die in schriftelijke vorm op de bureaus van rechters en medewerkers werd neergelegd, getransformeerd in een informatiegemeenschap die gedicteerd wordt door een stortvloed van vooral digitale informatie. De doorsnee rechter die zich vooral bezig houdt met zittingen en overleg wordt anno 2010 geconfronteerd met informatie van vele kanten die veelvuldig tot verwarring leidt. Men krijgt dagelijks informatie via vele soorten notulen, uit verschillende overlegvormen, van collega's in de wandelgangen en men heeft nauwelijks tijd om de informatie te laten bezinken, te verifiëren of op een harmonieuze wijze toe te passen. Daarbij komt dat het rechterscorps niet meer homogeen van aard is in tegenstelling tot een jaar of twintig geleden, toen tussen bestuurders en bestuurden vrij eenvormige groepscode en werkmores bestonden.<sup>97</sup> Ook hoog opgeleide werknemers als rechters weten minder goed hun plaats in de organisatie, zoeken hun weg naar zingeving en erkenning en missen de verbanden.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat rechters en medewerkers zowel door de eerder geschetste arbeidsdeling en toegenomen afhankelijkheid van anderen als

door de grote diversiteit aan informatie gauw het gevoel hebben dat ze ergens buiten zijn gehouden en dat de besluiten buiten hen om zijn genomen. Informatie komt van veel verschillende kanten, en gelet op dat vaste en onomkeerbare gegeven moeten bestuurd en rechter niet te beducht voor elkaar raken, maar de diversiteit aan informatie erkennen als verwarrend. In een informatiegemeenschap die ook de strafsector is geworden, moet dan de centrale vraag zijn hoe we van verwarrende en overstelpende informatie tot meer gelijksoortige begripsvorming komen. De rechterlijke gemeenschap zou een voorbeeld kunnen nemen aan jongeren die op verschillende niveaus flegmatiek met informatie omgaan, deze overal vandaan halen en twitteren dat het een lieve lust is. Het is niet mijn bedoeling op de rechterlijke werkvloer te gaan twitteren, maar dat flegma zouden rechters en bestuurders zich ook wel eens iets meer eigen mogen maken.

Een goede, dat is een tijdige en adequate, informatiestroom leidt tot minder suggesties over inspraak waardoor minder onvrede wordt gegenereerd. Dit kan – en moet soms ook – anders liggen op het vlak waar de professional heer en meester hoort te zijn, dat is het rechterlijk domein en de faciliterende processen die daarop rechtstreeks van onontkoombare invloed zijn. Op het eigenlijke werk van de professional kan het niet om louter informatieoverdracht gaan, maar dienen inspraak, medezeggenschap en soms zelfs eindverantwoordelijkheid leidend te zijn.

In dat verband vraag ik aandacht voor twee katalysatoren voor onvrede. Het eerste is de overstroming van informatie voor de werkvloer en de wijze waarop besluitvorming wordt beoordeeld. Meer gerichte informatie verstrekken en beter diagnosticeren is mijn motto. Kranten en televisie leren dat het meeste nieuws geen eerste levensbehoefte is. Zo is het ook met het bestuurlijke nieuws in het gerecht. Overvloedige informatie leidt niet tot meer betrokkenheid en verbondenheid maar vaker tot onverschilligheid of zelfs wantrouwen. Binnen de gerechten zou men elkaar duidelijk moeten maken dat men kennis *kan* maar niet *moet* nemen van de bestuurlijke informatie. Verder zou helder kunnen worden gemaakt dat de genomen besluiten minder op toon of woordkeuze moeten worden beoordeeld maar meer op het doel en de context van de beslissing. Ten slotte moet gezegd, in navolging van Fareed Zakaria, dat er ook te veel democratie kan zijn, omdat meedenken en overleggen ook verwachtingen wekken over besluitvorming die toch door de bestuurlijke elite genomen moet worden. In dat opzicht wordt vrijheid te veel uitgelegd als individuele vrijheid.<sup>98</sup>

Voor de tweede katalysator keer ik nog even terug naar de zogenaamde medewerkerswaarderingsonderzoeken. Deze bestuurlijke instrumenten worden benut als barometer voor de vrede en onvrede op de werkvloer. Het zijn onzinnige en onlustvergrotende

instrumenten omdat de werknemer zich als klant en als afnemer van producten geïnfantiliseerd voelt, temeer omdat er met de uitkomsten krampachtig wordt omgegaan en er nauwelijks concrete veranderingen volgen. Rechters zijn geen klanten, geen afnemers van producten, rechters zijn de hoofdrolspelers in een gerecht, zij produceren de vonnissen en arresten, uit de opbrengst waarvan het gehele rechterlijk productiebedrijf kan worden betaald. Rechters gedragen zich soms als zeuren, hetgeen haaks staat op het motto noblesse oblige, maar de bestuurder die de gemiddelde kleingeestigheid passeert of deze een functionele plaats geeft, komt tot een ander perspectief. Sinds 2002 zijn rechters hun formele forum kwijtgeraakt, het forum van de gerechtshofvergadering of rechtsoverleg, alwaar vele kleine en grote conflicten werden besproken en uitgevochten en die de meeste bestuurders vele nare uren hebben bezorgd. Bij mij staat het functionele vertrouwen centraal en niet het persoonsgerichte vertrouwen dat thans zoveel hoogtij viert. Dit functionele vertrouwen moet geflankeerd worden door functioneel wantrouwen, ontsproten aan de gedachte dat elke macht tegenmacht nodig heeft. Kees Schuyt merkte over democratie op: 'De democratische rechtsstaat zou men aldus ook kunnen beschouwen als een origineel en uiterst slim systeem van tegenbindingen, dat wil zeggen als een systeem waar tegenstellingen en conflicten van allerhande aard (belangtegenstellingen, ideologische tegenstellingen) worden erkend en niet op voorhand worden afgewezen of negatief worden beoordeeld. Wel zullen deze tegenstellingen nimmer mogen leiden tot destructieve vijandigheden.'<sup>99</sup> Een werkgemeenschap is geen democratie maar kan democratische trekken en medezeggenschap niet missen. In de huidige organisatie van de strafrechtspraak ontbreekt een plaats waar de door Schuyt genoemde tegenbindingen tot bloei kunnen komen. Gerechtsbesturen ontberen nu rechterlijke tegenmacht. Rechterlijke inspraak is geregeld via de ondernemingsraad waarin rechters een klein deel van de leden vormen.<sup>100</sup>

Bij een formele benadering, waarin functioneel leiderschap en formele structuren de kanalen van invloed en informatie vormen, past nog een andere scoop. Een deel van de rechterlijke organisatie gedraagt zich nu als het consumerend deel der natie, zich niet onderscheidend van hun evenknie op straat en buiten de gerechten. Een deel van de rechters voelt zich een productieboer. Maar indien deze diskwalificatie wordt verheven tot geuzennaam en vervolgens tot een formeel perspectief, dan resteert een producentengemeenschap. De rechter produceert de vonnissen en arresten op grond waarvan het management en het bestuur worden betaald. Ontleend aan het laatste rapport van de WRR, waarin een lans wordt gebroken voor een producentensamenleving, kom ik tot het derde kader.<sup>101</sup> Degene die het product schept, moet ook een vorm van zeggenschap hebben over de condities waaronder hij het product moet vervaardigen. Die vorm van (mede)zeggenschap is in de gerechten nu rommelig geregeld. Het begaanbaar maken

van een weg naar meer greep van de rechter op zijn werkomgeving biedt ook tegenwicht aan de emotiehuishouding die soms de gerechtelijke werkvloeren lijkt te overspoelen. Bij formeel leiderschap en een sterkere positie van de rechter in de organisatie is er een betere en adequatere stroomlijning nodig van Informatie, van Identiteit en van Incentives.

Wat betreft de Identiteit: in mijn profiel wordt de rechter meer organisator van zijn eigen werk. Dat element van het functieprofiel brengt rechten mee maar ook plichten om conform de uit het Wetboek van Strafvordering voortvloeiende wettelijke taken met de hem aangereikte Informatie naar bevind van zaken te handelen.<sup>102</sup> Een rechter verdient een sterkere positie in de organisatie te verwerven, maar ook in de door mij bepleite invulling van het rechtersambt zal de rechter zich zakelijker, minder emotioneel en soms zelfs waardiger dienen te gedragen. Herstel het zelfcorrigerend vermogen door het beeld en de verwachtingen van het bestuur in realistischer zin bij te stellen, stuur op gemeenschappelijke waarden en laat de rechterlijke professional zelf interactief sleutelen aan zijn eigen werkomgeving zodat er ander sociaal kapitaal binnen de gerechten kan ontstaan.<sup>103</sup>

Deze overwegingen leiden tot een derde uitgangspunt:

*3. Intelligente, stabiele en legitieme informatie- en besluitvormingsprocessen flankeren een mondige, zakelijke en constructieve stijl van rechterschap en functioneel leidinggeven.*<sup>104</sup>

### **Erkenning van onvermogen schept een stimulerende(r) werkgemeenschap**

In onderling verband beschouwd bieden deze drie uitgangspunten uitzicht op meer vrijheid en autonomie voor de individuele professional. We kunnen niet helemaal nazeggen dat de mens meester over zijn lot en heerser over zijn ziel wil of kan zijn,<sup>105</sup> maar dat een hoogontwikkelde professional als de strafrechter een stempel op zijn werk en zijn werkomgeving wil plaatsen, is niet verwonderlijk. Er zit een natuurlijke spanning tussen het bestuurlijk standaardiseren van de personele en arbeidstechnische omgevingscondities waaronder de strafrechter zijn werk moet doen en de behoefte van de laatste om zijn werk zelf te sturen. Dat de gestandaardiseerde inrichting van het werk niet leidt tot optimale resultaten en werkbevredegiging, is te herleiden tot de bestuurlijke behoefte aan eenheid en het bestrijden van diversiteit. Mijn betoog zet juist in op de aanvaarding van het rechterlijke en bestuurlijke onvermogen om de geüniformeerde doelen van rechtspraak en besturen te bereiken. Vanuit die aanname vloeit de aanvaarding voort van de zo vaak bestreden verschillen in de aanwezige werkwijzen.

Voor het eerste punt – de aanvaarding van het rechterlijke en het bestuurlijke onvermogen – ben ik getroffen door Van Eeten die het volgende opmerkt: 'Juist het erkennen van onmacht biedt een nieuw handelingsperspectief, een keuze tussen een slavenbestaan of een herenbestaan. Welke vorm de boodschap ook aanneemt, ze heeft één cruciale kwaliteit: ze maakt duidelijk dat onmacht niet hoeft te leiden tot machteloosheid, tot passiviteit. Ze ontkoppelt onmacht van machteloosheid, juist doordat de erkenning van onmacht de mogelijkheid schept om te handelen. En zo wordt onmacht getransformeerd in macht. Niet door de onmacht te ontkennen of te beloven dat ze opgeheven zal worden. Integendeel, macht wordt juist mogelijk door de acceptatie van dat wat onafwendbaar is.'<sup>106</sup> Het is functioneler te vragen naar mogelijkheden vanuit onmacht in plaats van hooggestemde idealen in stand te houden over kaders die niet voldoen.

Voor het tweede punt – op grond van het erkende onvermogen komen tot een codificatie van verschillende werkwijzen – heb ik mijn inspiratie gezocht bij Van der Steen en Van Twist: 'Programmatisch of buiten de bestaande lijnen werken is nu de uitzondering die de regel bevestigt. Het zijn uitzonderingen op de klassieke bureaucratie waarmee diezelfde bureaucratie wordt aangevuld en bestendigd. Het zijn hulpconstructies om de bureaucratie overeind te houden. De organisatielogica van de veranderlijke organisatie van het programma moet de bestaande logica van de vaste organisatie behulpzaam zijn. Vloeibaar bestuur impliceert daarin een omkering. Niet de vaste maar de veranderlijke organisatie is daarin de basis. Veranderlijkheid is het uitgangspunt, vastheid de uitzondering.'<sup>107</sup> Vanuit dit gezichtspunt zullen gerechtsbestuurders en leidinggevendenden minder moeten streven naar geïnstitutionaliseerde werkeenheden of werkprocessen. De professional moet eveneens veilige en gestolde kaders loslaten; veiligheid en vrijheid gaan niet altijd goed samen.<sup>108</sup>

Dit leidt tot het vierde en laatste uitgangspunt voor het omdenken van de bestaande organisatie van het strafproces:

4. *Het verantwoord vullen van een tevoren afgesproken en ingekaderde discretionaire ruimte voor de rechter leidt tot een meer stimulerende werkgemeenschap als het menselijk, rechterlijk en bestuurlijk onvermogen tot leidraad wordt genomen en de daaruit voortvloeiende verschillen – binnen bestuurlijke kaders – worden gestimuleerd.*

Deze vier uitgangspunten vergroten de afstand tussen het bestuur en de rechter en verminderen zowel het persoonsgerichte leiderschap als de grote controlebehoefte van de leiding. Vergaande centralisatie blokkeert de ontwikkeling van werkelijk leiderschap.<sup>109</sup> De benodigde afstand en verminderde controle leiden tot meer verschillen op de werkvloer, waarvoor een bescheidener bestuursstijl nodig is.<sup>110</sup> Deze inzet werk ik hierna

uit op bestuurlijk en op rechterlijk niveau. Er zijn op dit moment twee veranderingen nodig. De eerste is een ander bestuurlijk kader waarbinnen meer ruimte voor de werkvloer ontstaat. Daarover gaat het volgende hoofdstuk. In hoofdstuk 7 komt de tweede noodzakelijke verandering aan de orde, die op het bestuurlijk lagere niveau ligt van de strafkamer als organisatorische eenheid.

## **6 Oplossing 1. Meervoudige noodzaak van afstandelijk besturen**

Vanaf 2007 staat de zogeheten herinrichting van de gerechtelijke kaart in de belangstelling. Thans realiseren het ministerie van justitie en de Raad voor de Rechtspraak een schaalvergroting die leidt tot minder gerechten dan Nederland nu rijk is. De ruimtelijke afstand tussen sommige gerechten is erg klein. De schaalgrootte hangt volgens de minister nauw samen met de vraag of gerechten hun eigen zaken kunnen behandelen of bijstand van andere gerechten nodig hebben. De discussie wordt sterk gedomineerd door gevoeligheden, emoties en oneigenlijke motieven die mogelijk ook samenhangen met het verlies van privileges.

### **De nodige afstand tussen bestuur en rechter**

Het debat over de schaalvergroting zie ik liever langs een andere lijn verlopen. Mijn probleem met de huidige besturingsstructuur is dat de doorsnee gerechtsbestuurder minder meedenkt over de grenzen van zijn sector of gerecht. Een groot probleem is de neiging om dicht op de sector of het gerecht te gaan zitten en daardoor minder afstand te houden van het dagelijks gewoel. De meeste bestuurders zijn managers in dagelijkse besommeringen. In tegenstelling tot de meeste gerechtsbestuurders ben ik een groot voorstander van een bestuurder op afstand van de werkvloer die de dagelijkse gang van zaken overlaat aan managers als teamvoorzitters en hoofden juridische ondersteuning. Veel rechters zijn niet in de wieg gelegd voor een dergelijke bestuurdershouding.

De bestuurlijke inzet is momenteel gericht op het vergroten van het rechterlijk elan en het dragen van meer verantwoordelijkheid. Ik lees nota's uit verschillende gerechten waarin de bestuurlijke woordkeuze voor meer elan en verantwoordelijkheid voor de werkvloer schittert in vrijblijvendheid. Het is de vraag of met de huidige besturingsstructuur en met de huidige bestuurders gekozen kan worden voor een bestuur op afstand van de werkvloer en of binnen de bestaande structuren en verhoudingen een meer lerende organisatie kan worden ontwikkeld. Een andere vraag is of het door mij bepleite afstandelijk besturen niet meer bureaucratie en controle van de werkvloer oplevert, maar recht doet aan het motto: het Paleis van Justitie kent vele woningen. Bij meer keuzevrijheid binnen een groter gerecht en meer afstand van bestuurders tot de werkvloer, in combinatie met meer verantwoordingsprocessen met betrekking tot resultaatgerichte bindende afspraken en minder processturing (en dus vrijere professionals) worden de bezwaren tegen de vergrote afstand tussen bestuur en rechter minder gezichtsbepalend.

In 2008 is een verfrissend proefschrift verschenen over afstandelijk besturen in de zorg. In grootschalige zorginstellingen spelen dezelfde vragen als in de rechterlijke organisatie. Stoopendaal onderscheidt verschillende vormen van afstand tussen bestuurder en professional. Zij merkt terecht op dat ruimtelijke nabijheid niet per definitie betrokkenheid impliceert. Professionals kunnen fysieke nabijheid ook als bedreigend ervaren, hetgeen kan leiden tot domeinstrijd, niet alleen tussen bestuurder en professional maar ook tussen professionals onderling. Mentale maar soms ook bedrijfsmatige afstand is belangrijk en kan nodig zijn vanwege een te bedrijfsmatige aansturing of een te competitieve onderlinge samenwerking tussen professionals. Managementlagen zijn vaak bedacht om afstanden tot de leiding te overbruggen, maar produceren ook afstand. Die afstand wordt vergroot wanneer beleid en uitvoering uit elkaar worden gehaald en denkkaders sterk gaan verschillen.<sup>111</sup> Wanneer de eigenlijke rechtspraak en de organisatie van de rechtspraak bij verschillende functionarissen worden belegd, groeit de afstand. Stoopendaal schetst op inzichtelijke wijze hoe de beweerde afstand ook strategisch wordt ingezet door professionals en zelfs lagere managers om hun discretionaire ruimte tegenover het bestuur te verdedigen. Men misbruikt het begrip afstand om het bestuur op afstand te plaatsen en met rust gelaten te worden. Een dergelijk proces van distantiëring, van in- en uitsluiting, leidt dan tot een beweerde kloof die een metafoor is van wederzijdse onbereikbaarheid. Stoopendaal maakt inzichtelijk dat het professionals vaak om andere en meer verborgen kwesties gaat, niet om de schaalgrootte, maar om schaarste en bureaucratisering die vaak het gevolg zijn van toenemende controlemechanismen en verantwoordingsdruk. Een aansprekende besturingsmethode in de zorg is het aanbrengen van grenzen, op afstand blijven, vertrouwen en autonomie gunnen. Het ruim aandacht nemen voor het verstrekken van bestuurlijke informatie en het kiezen van het juiste bestuurlijke beslissingstempo kan het begrip afstand tussen werkvloer en bestuur sterk relativeren.

In lijn met Stoopendaal merk ik nog het volgende op. De afstand tussen een gerechtshofbestuurder en de werkvloer is nu al enorm. De gemiddelde rechter of griffier ziet de president bij installaties, redes, feesten en partijen. De vervreemding, de sfeer van los zand, waarover bij kleine sectoren van vijftig medewerkers wordt geklaagd, kan daarom beter worden ontkoppeld van de discussie over schaalgrootte. De inrichting van een gerecht moet minder stoeien op vragen naar het welbevinden van de werknemers. Voor de zingeving van hun bestaan zijn werknemers primair zelf verantwoordelijk en voor zover sfeerbepaling een wezenlijk onderdeel van een gerecht is, kan dit ook in een groot gerecht goed gerealiseerd worden en zeker in kleine werkeenheden als de strafkamer. Sterker nog, het experimenteren met verschillende werkwijzen, waardoor de standaardisatie van werken wordt tegengegaan en de senior rechters iets meer mogelijkheden



krijgen de werkwijze naar eigen inzicht in te richten, heeft meer kans van slagen in een grote organisatie. Een klein gerecht kan verschillende werkwijzen niet organiseren. Een groter gerecht kan beter bepaald beleid en een bepaalde differentiatie in behandeling van zaken organiseren dan een klein gerecht.

### **Besturen op afstand maakt de rechter meer verantwoordelijk voor zingeving van het werk**

Om de stagnatie te doorbreken pleit ik voor een meer immuun en afstandelijker opererend gerechtsbestuur en evenzo functionerende Raad voor de Rechtspraak. Als er een kloof is tussen professional en management, dan dient die kloof juist vergroot te worden in plaats van dat men krampachtig probeert die te dichten met een nieuwe stijl van persoonlijkheid uitstralend leiderschap.<sup>112</sup> De bepleite positionering gaat iets meer het denken in vijandbeelden tegen, want het dicht op elkaars lip werken leidt tot teleurstelling en het derven van idealen. Vijandbeelden liggen in de huidige bestuursstructuur permanent op de loer. De bestuurder draait dol omdat hij permanent bezig is de werkvloer te behagen, draagvlak te zoeken of de bestuurden aan zich te binden. Maar de belangen en drijfveren van het personeel zijn te divers. Er is juist afstand nodig, in afstand tot elkaar gaat pas de werkelijke vrijheid schuil. Afstandelijkheid gaat het hijgerige tempo tegen waarmee besturen en rechters elkaar nabij zijn. De teleurstelling is immers met het verwoorden van de beloften en verlangens reeds gegeven.

Een afstandelijke bestuurder is geen primaire belangenbehartiger van de individuele rechter en zijn ondersteuning. Hij probeert alle belangen van de organisatie te zien en vooral te overzien en tot een billijke afweging van die belangen te komen. De individuele rechter hoeft niet van zijn bestuur te houden en het ermee eens te zijn en andersom ook niet. Gemeenschapsgevoel op de werkvloer moet nagestreefd worden door de senior rechters. Zij kunnen in de eigen strafkamer een sfeer van huiselijkheid en geborgenheid creëren. Als de medewerker privé geen familiezin of familieband heeft, ontwikkelt of koestert, maar een individualist is, hoe kan hij dan menen dat dit gevoel wel op de werkvloer zal ontstaan, en als het daar niet ontstaat, passief toekijken en de schuld aan de collega of leidinggevende geven? De bestuurder moet uit deze vuurlijn weg blijven en geen verwachtingen wekken over onderwerpen waarop hij moeizaam invloed kan uitoefenen.

Wie stuurt op een zo groot mogelijk draagvlak, zal ogenschijnlijk de rust behouden, maar de veranderingen zijn klein. Het sturen op een groot draagvlak leidt vaak schipbreuk omdat de verschillende, veelsoortige eigenbelangen van rechter of griffier niet per definitie sporen met algemene belangen. Het probleem is dat er geen diepere,

gemeenschappelijke moraal meer lijkt te zijn. Sinds de jaren zestig kiezen velen voor zelfontplooiing, voor het eigenbelang. Elk bestuur en elke overheid die beloften doet over het vinden van draagvlak, meent een gemeenschappelijke moraal te kunnen aanboren om het voorgenomen beleid beter te laten landen op de werkvloer. Maar omdat een gemeenschappelijke moraal minder onder handbereik lijkt te zijn, veelal slechts bestaan in de vorm van als universele belangen verkochte eigenbelangen, valt er ook minder draagvlak te vinden. Ook en vooral daarom is het afstand nemen van de werkvloer door bestuurders nodig, zodat er minder nodeloze verwachtingen gewekt worden en waargemaakt hoeven te worden. Afstand houden, keuzen presenteren, kiezen en onderbouwen. Afstand tot het personeel en minder 'people management' en het ontwikkelen van functioneel leiderschap zou een geweldige verbetering zijn en vergroting van slagkracht en minder wurggreep opleveren.

Voorts moet de bestuurder zich niet te snel van een kwetsbare kant laten zien. Hij moet zijn persoon niet te snel zichtbaar laten worden. Van de bestuurder, de teamvoorzitter en de sectorvoorzitter wordt verwacht dat deze aandacht heeft voor alle wel en vooral wee van de medewerker, klaarstaat voor de privéproblemen van het personeel en ook nog de bestuurlijke doelen haalt. In 2003 nam ik deel aan de eerste managementopleiding voor sectorvoorzitters. Deze opleiding is in 2007 door de commissie-Stevens geëvalueerd. De commissie concludeerde dat het persoonlijk leiderschap van leidinggevend en bestuurders moet worden versterkt. Dat relatief veel bestuurders in de loop der jaren zijn teruggetreden of het moeilijk hebben overeind te blijven, is bij de meeste insiders bekend. Het is echter de vraag of de oorzaak moet worden gezocht in tekortschietend leiderschap of in defecten van de organisatiestructuur. Afstand tussen bestuurders en de werkvloer kan het euvel van de verpersoonlijking van de leiding enigszins herstellen. Tot slot. Idealen moeten niet te hoog worden gesteld. Achterhuis schetst het dilemma: 'Is het mogelijk om mensen in beweging te brengen voor idealen als je van tevoren aangeeft dat die maar zeer ten dele worden bereikt, waarbij het zelfs onzeker is welk onderdeel van het ideaal of de utopie gerealiseerd wordt?'<sup>113</sup> Achterhuis geeft zelf het antwoord: wie zijn idealen wil idealiseren, zal tijd en energie dienen te besteden aan het goed leren kennen en doorgronden van de maatschappelijke context waarin hij het ideaal wil verwezenlijken. En voor zover die context democratisch is, dient hij die in principe altijd boven het ideaal te stellen.<sup>114</sup>

## **Besturen op afstand dwingt tot het stellen en handhaven van normatieve kaders**

De bijvangst van meer autonomie en minder sturing op eenheid maakt een andere invulling van organisatorische en sociale bindingen op de werkvloer nodig als antwoord op de ambivalentie in organisaties als de rechterlijke macht. Enerzijds wil de rechter ruimte en vrijheid, anderzijds ambiëren rechters onderlinge cohesie en identificatie met het grotere gerechtsgeheel.<sup>115</sup> Nader onderzoek is nodig naar de vraag of de focus moet liggen op waarden, verklonken aan een roeping, en of deze in zichzelf ontdekt moeten worden door de rechter. Een zoekt de oplossing vooral in professionaliteit als karakter en als levenshouding.<sup>116</sup> Deugden van professionaliteit zijn volgens hem waarden waarin de professional moet worden gesocialiseerd en rituelen van de professie waarin hij moet worden geïnitieerd. Deze opvatting is aansprekend en is verwant aan het rechterlijk ambt als roeping en minder als beroep. In dat licht is het spijtig te moeten constateren dat communicatie in het rechterlijk bedrijf via clichés verloopt. Deze clichés symboliseren minder een achterliggende werkelijkheid maar vormen signalen die reflexmatig gedrag uitlokken.<sup>117</sup> Een cliché suggereert een waarde maar is primair functioneel bedoeld. Het vergroten van de afstand tussen bestuur, rechter en werk, en een meer beschouwende en gedistantieerde werkhouding kunnen de overwoekering van betekenissen door de functionele bedoeling opschorten en aldus de tirannie van clichés tegengaan.<sup>118</sup> Voor toekomstige gerechtsbestuurders is het de vraag of gemeenschappelijke cultuurelementen wel nastrevenswaard zijn. Zo niet, dan kunnen gevoelsmatige sjablonen over werkmoraal over de werkvloer achterwege blijven.

Gerechtsbesturen hebben moeite met het stellen van normatieve en productieve kaders waaraan de rechter heeft te voldoen. Maar zonder grenzen is er geen werkgemeenschap. 'Wij en zij' veronderstellen een wederkerigheid, maar het bestuur kan het stellen van grenzen niet achterwege laten.<sup>119</sup> De in navolging van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ingezette lijn van diversiteit en aanvaarding van verschillen in werkwijzen houdt eveneens minder sturing op gedeelde waarden en normen in. In lijn met Habermas' these van de kolonisering van de leefwereld<sup>120</sup> constateren verschillende auteurs dat arbeidsorganisaties steeds meer kenmerken vertonen van een leefwereld. Het onderscheid tussen het sociale en het functionele vervaagt zowel in werktijd als in vrije tijd of in de privésfeer.<sup>121</sup> Beheersmatig is er reden voor bestuurlijke bemoeienis met het particuliere domein van de werknemer en voor sturing op vermeend gedeelde waarden en normen op de werkvloer. De risico's op vervreemding worden echter vergroot door de suggestie van een gedeeld waarden- en normenpatroon die enerzijds versluiert dat de werkelijkheid van de werkvloer wordt gedomineerd door grote verschillen en anderzijds

de onderlinge verwachtingen te veel opjaagt. Aanvaarding van diversiteit, temperen van wederzijdse verwachtingen, denken in termen van een producentengemeenschap staan haaks op het verder investeren in persoonsgerichte omgangsvormen op de werkvloer. Opleidingen die het persoonsgerichte leiderschap pretenderen te vergroten, staan met deze benadering op gespannen voet.

Afzonderlijke aandacht moet uitgaan naar disfunctioneel gedrag. Een storende houding die niet te herleiden is tot een onderliggend, objectiveerbaar en naar het organisatiebelang te herleiden belang, zou helderder en meer expliciet naar betrokkenen tegemoet getreden moeten worden. Zolang ik in de rechterlijke organisatie werk, zie ik minder constructief gedrag dat niet bestreden wordt, dat gedoogd wordt vanwege de lieve vrede en het besef dat men nog lang met elkaar moet werken. Ik beschouw bepaalde obstructies van individuele leden van de rechterlijke macht als vormen van werkgeweld die slechts constructief tegemoet te treden zijn vanuit het democratische criterium of er legitieme processuele wegen zijn geweest waarlangs de betrokken rechter zijn gram had kunnen halen. Indien dat niet het geval is, zou het bestuur de betrokken rechter indringender moeten aanspreken op deloyaal gedrag. Ik merk in dat verband op dat er een overdosis aan bestuurskundige literatuur lijkt te zijn waarin gepleit wordt voor een terughoudende overheid die zich aan deugden als elegantie, hoffelijkheid, maatvoering en zelfbeperking houdt.<sup>122</sup> Deze gedachten zijn verdedigbaar indien de professional wordt getypeerd als de vakman die door een opdringende overheid in verdrukking is gekomen. Voor een deel is die waarneming juist en vormt deze een van de uitgangspunten van mijn betoog, maar voor een ander deel kunnen aan rechters, die zich beroepen op een kloof om zich onder de eigen verantwoordelijkheid uit te worstelen, met evenveel recht eisen worden gesteld van hoffelijkheid, zelfbeperking en elegantie jegens de leiding. Een organisatie gedijt beter als de leden van de werkgemeenschap dit soort deugden in hun werkhouding inbouwen.<sup>123</sup> Aristocratische waarden zijn een groot goed voor zowel het bestuur van de rechtspraak als voor de strafrechter.<sup>124</sup> In dat verband heeft echter ook de opvatting van de filosoof Savater te gelden dat niet alle meningen hoeven te worden gerespecteerd: 'Precies omdat in een democratische samenleving ieder zich mag uiten, iedereen mag meepraten, mag stemmen – en ook op een zekere bestemming mag rekenen – mogen juist *niet* alle meningen in gelijke mate worden "gerespecteerd", als tenminste daaronder wordt verstaan dat ze kritiekloos aanvaard moeten worden.'<sup>125</sup> Vormen van respect kunnen worden gerelateerd aan verantwoordelijkheidsdomeinen. Het is wezenlijk om stil en ondergronds verzet niet te miskennen als aanjagers van stagnatie. Er is altijd een restant dat niet te bestrijden valt. Zeker niet in gesloten domeinen als de rechterlijke organisatie, waar maar een deel kan worden gekanaliseerd via een normstellende aanpak door het bestuur, het elkaar aanspreken op

het niet rechtstreeks met elkaar spreken maar achter elkaars rug om, en het scheppen van intensievere informatie- en overlegkanalen om indringender en adequaat met het rechterlijk smaldeel te overleggen.<sup>126</sup>

Rechters en hun medewerkers zouden leidinggevend slechts moeten afschrijven voor gemaakte fouten als deze beslissingen nemen die een redelijk mens in die situatie niet had genomen. Ik bepleit een maatstaf, onder strafjuristen bekend onder het befaamde Zwolsman- en Talloncriterium, op grond waarvan de ontvankelijkheid voor de leidinggevende pas verdwijnt als de laatste welbewust met grove veronachtzaming van belangen van de werkvloer of de individuele medewerker heeft gehandeld. Dat is niet zo snel het geval. De rechter en de medewerker vallen te vaak over toon en woordkeuze van de genomen beslissing en aanvaarden moeilijk dat de intentie van de beslissing of van de gebezigde communicatie doorslaggever zou moeten zijn.

In het begin moet de gerechtsleiding daarom verstorend gedrag met flegma tegemoet treden.<sup>127</sup> Maar wat te doen als on(aan)gepast gedrag tot patroon in iemands gedrag of zelfs tot groepsgedrag verwordt? In elk gerecht doet zich ongepast gedrag voor, mogelijk mede samenhangend met de vaste aanstelling van rechters. Er zijn voorbeelden van gedrag jegens elkaar en het management waardoor verhoudingen worden belast en een gezagsvacuüm ontstaat dat sommige sectoren moeilijker bestuurbaar maakt. Correcties kunnen echter alleen plaatsvinden met bestuurlijke steun. Niet alle presidenten durven gebruik te maken van de wettelijke tuchtmogelijkheden. Op 15 december 2009 heeft de Hoge Raad een vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot ontslag van een rechter toegewezen. Een organisatorische lijdensweg van minder presteren, minder aanwezigheid en van geen goede beroepshouding was hieraan voorafgegaan.<sup>128</sup> Met dit belangrijke arrest in de hand zijn gerechtsbesturen beter in staat om rechters met de verkeerde houding de wacht aan te zeggen. Presidenten zijn echter afhankelijk van de sectorvoorzitter en andere leidinggevend om op disfunctioneren toe te zien en hier met regelmaat schriftelijk verslag van te doen.

Maar vooraleer het zover is dat een rechter disfunctioneel gedrag verweten wordt, moet vastgesteld worden of de informatievoorziening en de overlevormen toereikend zijn geweest (zie hoofdstuk 5 onder de derde stelling), en of de weinig constructieve gedragingen van de professional mogelijk voortkomen uit onbegrip en verwarring over de grote verschillen in bestuurlijke woordkeuze en zichtbare handelingen of over de door mij bepleite verschillen in werken. Want professionals maken zich graag 'schuldig' aan onderlinge vergelijking. Standaardisatie van werken staat ze tegen maar een andere wijze van werken door een collega wordt vaak langs een te scherpe en zelfgekozen meetlat gelegd. Schending van de stille waarde van hoffelijkheid jegens de leiding en de collega

moet dus ook niet te snel worden aangenomen. Flegma is een waarde van het grootste belang die een overgevoelige bestuurder soms ontbeert.

De eerste cruciale verandering zit dus op het bestuurlijke niveau waarbij afstand het motto is. In het volgende en laatste hoofdstuk gaat het over de tweede noodzakelijke verandering die op het bestuurlijk lagere niveau ligt van de strafkamer als organisatorische eenheid.

## 7      **Oplossing 2. De noodzaak van meer autonomie en verantwoording door de strafrechter**

### **Inkadering**

Het spreken over meer organisatorische autonomie voor de strafrechter is vrijblijvend zolang die autonomie niet wordt ingekaderd. Ik doel niet op de autonomie in de raadkamer en in de zittingszaal. In zittingszaal en raadkamer is de strafrechter in verregaande mate autonoom. De juridische autonome rechter staat in redelijk schril contrast tot de organisatorisch afhankelijkere rechter. Deze verdeelde zielen zwoegen samen in hetzelfde strafvorderlijke corpus.<sup>129</sup> In het Wetboek van Strafvordering is geen sprake van de bestaande facilitaire medewerkers op het vlak van appointeren, zittingsroosters en zo verder. De wetgever spreekt de strafrechter aan op één verantwoordelijkheid en op één handeldingsdomein. In deze verhandeling probeer ik de organisatorische en de juridische verantwoordelijkheden te integreren en weer in één hand te brengen, namelijk in die van de strafrechter.

Eerste uitgangspunt voor meer rechterlijke autonomie is dat de strafrechter de bestuurlijke norm internaliseert en via zelfsturing en eigen creativiteit de bestuursafpraak realiseert. Daarvoor is in de eerste plaats het eerder genoemde functionele vertrouwen nodig. De strafrechter schenkt het bestuur vertrouwen door niet te morrelen aan de omvang van het aantal strafzaken dat hij in een jaar moet berechten. Het bestuur schenkt de strafrechter vertrouwen dat niet persoonsgericht maar functioneel van aard is. Het gaat om vertrouwen dat qualitate qua gevormd is, om onpersoonlijk vertrouwen dat niet geschonken wordt om niet maar vanwege de verschillende domeinen waarin rechter en bestuurder verkeren. Deze domeinen kunnen niet goed samenwerken als er geen functioneel respect is voor elkaars taakuitoefening. Functioneel vertrouwen wordt geflankeerd met functioneel wantrouwen. Zonder tegenmacht aan het *organisatorisch* optreden van de bestuurder en van de rechter ontstaat er ongebreideld vertrouwen en dat leidt niet tot een zichtbare ontwikkeling van de organisatie van het lokale strafproces, in welke richting dan ook.

In de tweede plaats impliceert autonomie variatie – parallel aan de in hoofdstuk 5 aangehaalde inzichten van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling. Anders resteert de gestandaardiseerde werkwijze die de huidige strafsectoren domineert. Helaas gaat het in strafsectoren zo dat de leiding meedenken op prijs zegt te stellen, ook *best practices* graag aanhoort en vervolgens beziet in hoeverre de ideeën sectoraal vertaald

kunnen worden. Aldus wordt ‘horen’ naar de werkvloer paternalistisch vertaald in het luisteren vermeend representatieve opvattingen, maar de suggestie van representativiteit is reeds onhaalbaar vanwege de hoeveelheid opvattingen en werkwijzen die op de werkvloer leven. Dit betoog gaat uit van kloven die niet tot schrik en egalisatiepogingen leiden maar van levensvatbare kloven. Variatie indiceert daarom kloven en verschillen, waarbij de toelating van kloven en verschillende werkwijzen niet zozeer gepaard gaat met extra controle en hiërarchische verantwoordingsrelaties maar met bestuurlijke en normstellende kaders en het bestuurlijke recht om het laatste woord te spreken.<sup>130</sup> Belangrijkste winst is dat de strafrechter vanuit de door mij bepleite organisatorische taakopvatting meer actor dan toeschouwer wordt.

In de derde plaats moet ook de professional zijn eigen werk inkaderen en normeren aan de hand van te valideren inzichten. Een rechter werkt nooit alleen maar meestal in een werkomgeving met andere rechters. De meest klassieke werkvorm waarover het Wetboek van Strafvordering spreekt, is de strafkamer. In een strafkamer werken drie geledingen nauw samen: rechters, griffiers en administratief medewerkers. Een dergelijke werkeenheid transformeren in een organisatorische eenheid die een afspraak met het bestuur maakt over kwantiteit en kwaliteit van werken vormt de kern van mijn pleidooi. Ik heb in *De nieuwe kleren van de rechter*<sup>131</sup> beschouwingen gewijd aan de wederopstanding van de klassieke strafkamer, waarbij ik de strafkamer heb gepositioneerd als een zelfsturende ambachtelijke werkplaats die kan functioneren als opleidingsplaats, broedplaats voor motivatie en als kritische werkomgeving die ook vormen van sectorale standaardisatie kan beproeven en mogelijk kan valideren. Inspiratie heb ik ontleend aan een prachtig boek van de bekende socioloog Richard Sennett, vertaald als *De ambachtsman. De mens als maker*.<sup>132</sup> Sennett vraagt tot in detail aandacht voor wat werk tot een hoogstaand ambacht kan maken. Het leren omgaan met weerstand, ritme, routine, tijd, concentratie enzovoort is van groot belang om tot een wezenlijk goed als productie te komen. Zonder productie is er geen enkele trots mogelijk op het eigen werk en dan niet alleen naar eigen inzichten maar ook naar inzichten van anderen, waaronder bestuurders. Het bestuurlijk normeren van de rechterlijke werklust in precieze tijdeenheden heeft naar mijn overtuiging contraproductief gewerkt en heeft verambtelijkt rechters gecreëerd met een allergie voor management. Het stellen van productienormen en het overlaten aan de professional hoe hij die norm haalt, vergt actieve en zelfbewuste rechters. Het is de vraag of de rechterlijke organisatie thans voldoende senior rechters bezit die de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en productienormen kunnen dragen. Ik betwijfel dat, maar de selectie van de senior rechters die de bestuurlijke (productie)norm internaliseren en vervolgens mondig en zelfbewust uitvoeren, is



een probleem dat buiten het domein van deze rede ligt. Het gaat mij om een herschikking van bevoegdheden tussen bestuur en strafrechter; het selectieprobleem rond de geschikte strafkamervoorzitters is een uitvoeringsprobleem van later zorg.

In de vierde plaats gaat verantwoordelijkheid voor productiedoelen verder dan verantwoordelijkheidsbesef, maar tendeert in de richting van functionele maar wel tot individuele rechters te herleiden verantwoording en aansprakelijkheid. Door de vele wisselende zittingscombinaties en de gebrekkige analysecultuur in de rechterlijke organisatie is niet te achterhalen welke rechter meer of minder doet en waarom dit zo is. Een rechter binden aan afspraken staat ook haaks op de huidige inrichting van de strafrechtsspraak. Een standaardproefschrift is dat van Mark Bovens, getiteld *Verantwoordelijkheid en organisatie*.<sup>133</sup> Bovens is vrij kritisch over de pogingen om binnen organisaties de beslissingsruimte en handelingsmogelijkheden van individuele, lagere functionarissen te vergroten. Zijn twijfel strekt zich uit tot de claim van meer arbeidssatisfactie, meer verantwoordelijkheidsbeleving en meer bedrijfsrendement. Ook vraagt hij zich af of er niet te veel druk op de werknemer ontstaat omdat de beleving van verantwoordelijkheid voor meer organisatiebrede zaken betrekkelijk gering zou zijn; het wenselijke en het werkelijke, humane ontplooiing en bureaucratische organisatie, blijken lang niet altijd parallel te lopen.<sup>134</sup> Bij zelfbeheer ziet hij vooral het accent liggen op 'beheer' en minder op 'zelf'. Voor subeenheden, zoals de door mij bepleite strafkamer met hoog opgeleide rechterlijke professionals, ziet hij meer mogelijkheden, maar in beide gevallen overheerst het beheersmatige denken van de bestuurder en niet zozeer het kwaliteitsdenken: 'Als men goed kijkt ziet men zo dat er, naast het jargon van de vrije markt, nog een vocabulaire wordt gehanteerd dat in feite dominant is: de taal van de planning. Men spreekt over "beheer" en "beheersing" en over "plannen" en "prestatie metingen". Er ligt een grote nadruk op duidelijke vastlegging van doeleinden, op "produktplannen" en "outputcontroles". Daarin ligt de fundamentele dubbelzinnigheid van zelfbeheer en contractmanagement. De metaforen van "contract" en "productie" verhullen dat het in belangrijke mate gaat om beheersing en controle.'<sup>135</sup> Deze bevindingen bezitten onverkorte zeggingskracht.

Het andere verhaal is mijn pleidooi voor meer kleinschaligheid, omvat door een grotere bestuurlijke ring. De haalbaarheid is afhankelijk van de vraag of een kleinschalige strafkamer genegen is zelfsturend te werken en in staat is tot zelfregulering. Een terechte vrees is 'dat een terugkeer naar een regime waarin professionals veel macht hebben over hun eigen economische activiteit kan leiden tot monopolistisch gedrag, tot stagnatie en tot inefficiëntie. Er zijn dan ook procedures nodig die de zelfzuchtige neigingen van zelfregulerende professionals in toom kunnen houden'.<sup>136</sup>

Anders dan Elaine Mak meent, worden Nederlandse strafrechters thans niet afgerekend op hun productie van vonnissen en arresten. De rechterlijke macht kent geen afreken-cultuur, ook niet volgens de Raad voor de Rechtspraak en ik vermoed dat die er ook niet snel zal komen.<sup>137</sup>

Ik bepleit dat bestuurder en rechter een pact sluiten aan de hand van bestuurlijke productiedoelen en professionele standaarden die naar tijd en plaats kunnen verschillen.<sup>138</sup>

### **Arnhems experiment<sup>139</sup>**

In het Gerechtshof Arnhem heeft het gerechtsbestuur een experimentele strafkamer in het leven geroepen die ik op grond van vorenstaande inzichten heb ingericht. De werkwijze in dit experiment is landelijk nog niet eerder beproefd. De inzet is dat de zittingsrechter zich vanaf binnenkomst van het strafdossier meer betrokken gaat voelen bij de organisatorische gang van zaken rond de strafzaak. Bij het eerder betrokken raken bij het werk van de andere geledingen en hun voorbereidende werkzaamheden, daarin meedenken en soms zelfs participeren, vermindert de huidige, te eenzijdige, werkverdeling waarin de strafrechter zich pas betrokken gaat voelen aan het eind van de voorbereidende pijplijn en hij de dossiers pas een paar dagen voor de zitting op zijn bureau ziet liggen.

In het Arnhemse experiment *Organiseren en verantwoorden door de strafrechter* wordt de eindverantwoordelijkheid voor de te behandelen strafzaken meer bij de zittingsrechter teruggelegd. De gedachte achter het experiment is dat de verantwoordelijkheid voor een geordend verloop van zaken (waaronder het bespreken van de arresten met de recht-bankrechters) niet primair bij de sectorleiding hoort te liggen maar bij de strafrechter die de zaken behandelt. De inzet van het experiment is in de eerste plaats om de rechter meer organisatorische verantwoordelijkheid te laten voelen, dragen en waarmaken voor een optimale afdoening van zaken, overeenkomend met het appointment, waarin een belofte aan verdachte, verdediging en Openbaar Ministerie (en impliciet aan de samenleving en de sector) is neergelegd. In de tweede plaats wordt het experiment benut om de strafrechter meer autonomie toe te kennen en de rechter te laten verantwoorden hoe de autonomie wordt benut. De bepleite betrokkenheid door de strafrechter is in het experiment vertaald in enkele doelen.

De verhouding tussen kwantiteit en kwaliteit wordt herijkt aan de hand van een nieuw verantwoordelijkheidsconcept dat stoelt op de wet. Verder wordt de samenwerking tussen de geledingen herschreven en geïntensiveerd. Ten slotte wordt de positie van de voorzitter van de strafkamer proactiever en wordt het aantal onnodige aanhoudingen verminderd.

Het experiment stoelt op een convenant met de sectorleiding om elk jaar een helder gespecificeerd aantal strafzaken te behandelen, waarvoor een aantal zittingsdata en bijbehorende zittingszalen ter beschikking wordt gesteld. Aan de experimenteerkamer is een op dat aantal strafzaken toegesneden aantal griffiemedewerkers, griffiers en raadsheren toegewezen. De experimenteerkamer appointeert, in nauw overleg met het ressortsparket, zelf de zittingen.

Afzonderlijke aandacht gaat uit naar een strafvorderlijk novum in de Nederlandse strafprocespraktijk, de voorzittersbeschikking.

## **De voorzittersbeschikking**

De voorzittersbeschikking ex artikel 258, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering, waarbij de voorzitter in de voorfase enkele organisatorische beslissingen kan nemen die doorwerken in het strafproces, komt thans in de Nederlandse strafsectoren om verschillende redenen niet tot leven. De voorzittersbeschikking wordt in verschillende gerechten gehanteerd door een soort rolrechter. Deze variant wijs ik van de hand als niet passend bij de bedoeling van artikel 258 van het Wetboek van Strafvordering waarin de voorzitter van de zitting verantwoordelijk is voor het appointement van de zaak. De opening om de grenzen van de wettelijke regeling meer uit te putten, is gelegen in een praktische toepassing van de voorzittersbeschikking.<sup>140</sup> De soep wordt in de praktijk lang niet zo heet opgediend als gedacht. De beduchtheid voor een geheim voorproces, op grond waarvan ter zitting een vooringenomen voorzitter de zaak gaat behandelen, is in de Arnhemse procespraktijk geredresseerd en niets staat in de weg aan een rekkelijke lezing van de relevante strafvorderlijke voorschriften.<sup>141</sup> Overigens vindt het merendeel van de voorzittersbeschikkingen plaats zonder voorzittersoverleg en na gebleken overeenstemming over de onderzoekswensen.

Deze werkwijze vindt grond in het grote onderzoeksproject Strafvordering 2001. Onderzoeker Den Hartog pleitte voor het meer horen van getuigen door een van de leden van de zittingscombinatie, het nemen van beslissingen door de voorzitter voorafgaand aan de zitting en voor informeel overleg tussen rechter, officier van justitie en verdediging. Veel van haar voorstellen zijn terug te vinden in het Arnhemse experiment.<sup>142</sup>

Als voorzitter van de Arnhemse strafkamer nodig ik ex artikel 258, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering, in een vroegtijdig stadium en in een informele – togaloze – sfeer via een eenvoudige brief de verdediging en het Openbaar Ministerie *in chambers* uit hun verzoeken te komen toelichten, het zogenaamde voorzittersoverleg. Na het aanhoren van de verzoeken beslis ik of bepaalde getuigen moeten worden gehoord. Na

afloop van het informele overleg stel ik bij brief of bij mail beide partijen op de hoogte van mijn beslissing. Op bepaalde verzoeken kan niet worden beslist, daarvoor zal een kleine regiezitting nodig zijn. De meeste verzoeken, onderzoekswensen en ambtshalve beslissingen kunnen echter in het informele overleg aan de orde komen.<sup>143</sup> Bovendien vraag ik de verdediging en het Openbaar Ministerie vooraf om hun onderzoekswensen schriftelijk binnen een bepaalde termijn te onderbouwen en een reactie op het standpunt van de wederpartij te geven. De mondelinge toelichting kan dan worden toegespitst op de verschilpunten. Ten slotte is het zo dat ook in dit informele werkmodel het Openbaar Ministerie verantwoordelijk blijft voor het oproepen van getuigen. Indien het Openbaar Ministerie zich verzet tegen de wens tot oproeping, dan vindt de oproeping niet plaats en zal het bevel ter zitting moeten worden gegeven. Maar in een daadwerkelijk informeel overleg worden meestal geen messen geslepen.

Artikel 258, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering lijkt niet in te houden dat de voorzitter getuigen kan doen horen door de raadsheer-commissaris. In het Arnhemse experiment wordt echter geëxperimenteerd met het horen door de raadsheer-commissaris van getuigen die op grond van het informele overleg zijn toegewezen. Deze werkwijze stut op de gedachte dat als de voorzitter het meerdere mag, hij ook over het mindere beschikt. Bovendien wordt consensualiteit nagestreefd en bereikt tijdens de informele bijeenkomst waar de voorzitter de procespartijen ontvangt.<sup>144</sup> Indien consensus uitblijft, blijft een voorzittersbeschikking op die punten ook achterwege.

De wetgever zou kunnen overwegen de rol van de voorzitter in relatie tot de rechter- en raadsheer-commissaris verdergaand te versterken. Het is van belang voor een efficiënte voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting indien de voorzitter kan gelasten dat de geselecteerde getuigen ex artikel 316 en 420 van het Wetboek van Strafvordering door de (gedelegeerd) rechter- of raadsheer-commissaris worden gehoord. Daartoe zou de wet moeten worden aangepast. Verder wordt de positie van de gedelegeerd rechter- of raadsheer-commissaris versterkt indien deze ambtshalve al datgene mag doen wat hem nodig voorkomt, zonder dat eerst de volle kamer, het Openbaar Ministerie en de verdediging zich over de aanpassingen in de taakstelling dienen uit te laten. In een verwijzingsopdracht hoort in beginsel te staan: en verder datgene te doen wat hij noodzakelijk acht. Thans is de positie van de gedelegeerd rechter- en raadsheer-commissaris beperkt door de gegeven opdracht. Dat kan tot vertraging van het onderzoek leiden omdat hij ambtshalve bepaalde euvels in de opdracht ziet en deze moet kunnen herstellen in plaats van de opdracht gebrekkig uitvoeren en de zittingsrechter voor nieuwe (aanhoudings)problemen stellen.

Met dit experiment is informeel overleg, waarvoor het grote onderzoeksproject Strafvordering 2001 een pleidooi hield, geïntroduceerd.<sup>145</sup> De inschatting is gewettigd dat de

meeste verzoeken op deze wijze kunnen worden afgevangen en een belangrijke stagnatie in het onderzoek ter zitting lijkt te kunnen worden doorbroken.

Door een enkele kritische omstander is betoogd dat de openbaarheid van het strafgeding in het gedrang kan komen. De voorzittersbevelen zijn beslissingen sui generis en komen overeen met de appointeringsbeslissing; er staat geen beroep tegen open. Het zijn bevelen die vooruitlopen op de eigenlijke beraadslagingen ter zitting en kunnen aldaar nog gecorrigeerd of aangevuld worden. Het rechterlijk college, het Openbaar Ministerie en de verdediging zijn ter zitting niet gebonden aan de voorzittersbevelen. Uiteraard behoudt de 'volle' kamer ter zitting de vrijheid om aanvullende of niet op voorhand gehonoreerde verzoeken (alsnog) te honoreren of af te wijzen. De raadsman en de advocaat-generaal bevestigen schriftelijk dat zij instemmen met het horen van de getuigen door de raadsheer-commissaris en voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling ter zitting. Ter zitting wordt een en ander nogmaals bevestigd en vastgelegd in het proces-verbaal van de zitting. En opnieuw: er wordt alleen een voorzittersbeschikking gegeven als sprake is van consensus.

De vraag of de vereiste openbaarheid van een zitting is geschonden, wordt gerelateerd aan jurisprudentie van de Hoge Raad.<sup>146</sup> In die rechtspraak gaat het over een afgevangen onderzoek ter zitting dat onderbroken wordt voor besloten – dat is zonder publiek – overleg in raadkamer tussen procespartijen. Schending van het strikte beginsel van openbare terechtzittingen is daarmee niet aan de orde. Bij een later arrest is de conclusie van procureur-generaal Fokkens interessant. In een zaak waarin het onderzoek ter zitting was onderbroken voor overleg in raadkamer met procespartijen 'over een communicatiestoornis' kwam de Hoge Raad niet tot nietigheid van het onderzoek en concludeerde Fokkens in overweging 40: 'Het verschil met deze zaak is dat wat in *NJ* 2000, 633 in raadkamer was geschied, onmiskenbaar deel uitmaakte van het onderzoek in de strafzaak, namelijk de toelichting op een verzoek een getuige te horen, en dat daarom niet anders kon worden geconcludeerd dan dat een deel van dat onderzoek niet op de openbare terechtzitting had plaatsgevonden. Dat ligt hier anders, nu uit het proces-verbaal van de terechtzitting niet kan worden opgemaakt dat hetgeen in raadkamer is besproken deel uitmaakte van het onderzoek in de zaak. Ik merk daarbij op dat geen bepaling uit het Wetboek van Strafvordering zich ertegen verzet dat buiten het bestek van de eigenlijke terechtzitting over aangelegenheden van organisatorische aard tussen de rechter en de procespartijen besprekingen plaats vinden.'<sup>147</sup> Natuurlijk kan de jurist zich de vraag stellen of niet alle overleg over een zaak in het openbaar op de zitting gevoerd moet worden, zelfs als het over ordekwesties gaat, teneinde geen voedsel te geven aan het vooroordeel dat de terechtzitting slechts een toneelstukje is.<sup>148</sup> Meninge

Meningen worden in het algemeen niet krachtiger als ze tot principe of beginsel worden

uitgeroepen. Ik deel dergelijke meningen niet. Bij dit vooroverleg vindt nog geen zitting plaats. Verder gaat het om organisatorische kwesties die in meer openheid worden beslecht dan wanneer de voorzitter krachtens artikel 258, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering achter zijn bureau en eigenstandig beslist om nog een getuige te laten oproepen. In het bijzonder deel ik deze Prinzipienreiteri niet omdat daarmee geen recht wordt gedaan aan overwegingen van consensualiteit. Sinds het begin van deze eeuw wordt de strafrechtspraak sterker doortrokken van de vraag wat procespartijen verdeeld houdt. Daardoor wordt sneller tot de kern van onderzoek gekomen.<sup>149</sup> Zodra verdediging en Openbaar Ministerie dus eensgezind zijn en geen verdeeldheid kennen, men geen concrete strafvorderlijke belangen kan aanwijzen die zich niet verdragen met de consensueel tot stand gekomen uitkomsten, en de gemaakte afspraken bovendien tijdens de inhoudelijke behandeling van de strafzaak ter zitting op instemming van verdediging, Openbaar Ministerie en de volle strafkamer kunnen rekenen, en waarvan blijkt wordt gegeven in het proces-verbaal van de zitting, zie ik geen strafvorderlijk probleem. In het vooroverleg doet zich meer spraak en tegenspraak voor dan in de huidige situatie waarin de voorzitter ex artikel 263 van het Wetboek van Strafvordering eigenstandig tot een beslissing komt alsnog een getuige te laten oproepen voor de zitting. Vooralsnog zie ik noch in de rechtspraktijk noch in de aangedragen argumenten redenen om het (externe) openbaarheidsbeginsel naar de voorfase van het geding te verschuiven.<sup>150</sup> Door ook het Openbaar Ministerie uit te nodigen voor het informele overleg, dat de wetgever niet wenselijk acht maar niet heeft verboden, alsmede door een korte verslaglegging bij brief die in het strafdossier wordt gevoegd en accordering van de gevolgde werkwijze ter terechtzitting, is elke zweem van geheim overleg voorkomen. Ten slotte geldt dat de volle kamer niet gebonden is door de voorzittersbeschikkingen. Zowel de verdediging als het Openbaar Ministerie en de volle kamer kunnen ter zitting nog andere verzoeken doen, behandelen respectievelijk toewijzen. Gelet op de lijn van deze rede, de bepleite grotere organisatorische verantwoordelijkheid van de strafrechter, is het vooroverleg in mijn beeld van strafvordering van organisatorische betekenis om het strafgeding te kunnen laten aanvangen overeenkomstig de inzet van de procespartijen.

Ten overvloede merk ik nogmaals op dat artikel 263, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering voornoemd voorschrift van artikel 258 completeert. De voorzitter van de strafkamer kan het Openbaar Ministerie bevelen getuigen en deskundigen ter zitting op te roepen, nader onderzoek te gelasten of het dossier te laten aanvullen. Ook deze bepaling beoogt dienstbaar te zijn aan een efficiënt verloop van de strafzitting en aanhoudingen te voorkomen.<sup>151</sup> De ruime uitleg van ook deze bevoegdheid vergt een proactieve rechter en de uitoefening van deze bevoegdheid is evenmin gebonden aan enig zittingsoverleg maar vindt plaats in de boezem van de kamer, in de voorfase,

voordat het geding is uitgeroepen. Tot zover de juridische betekenis van het novum van het vooroverleg in de experimenteerkamer.

## Resultaten

Verdergaand op de lijn van de organisatorische betekenis van het experiment voor de organisatie van de strafrechtspraak nog het volgende. Als de experimenteerkamer tot aanhoudingen komt, doet de samenstelling de aangehouden zaken zelf af op de eigen zittingen. Als het convenant niet gehaald lijkt te worden, en dat moet tweemaandelijks tijdens de te houden voortgangsgesprekken met de sectorleiding geëxtrapoleerd naar het hele jaar bezien worden, worden extra zittingen gepland. Het experiment is dat de rechter bij meer autonomie en gelijktijdige verantwoordingsplichten alle geappointeerde zaken zelf afdoet. Deze werkwijze introduceert een plannings- en een verantwoordingscyclus voor de strafrechter. Het experiment luidt een afgesloten werkproces in, waarbij de afstand tussen rechter en dossier, tussen voorfase en inhoudelijke behandeling, tussen rechter en ondersteuning, tussen hof en rechtbank kleiner, althans minder afstandelijk, wordt. De *geslotenheid* van het werkproces wordt ook zichtbaar in een *flexibel* werklastmodel. De experimenteerkamer roostert zelf de werklast, het verlof en de vakanties van rechters en medewerkers. De uitval van zaken door aanhoudingen regardeert de andere strafkamers niet, wat nu in elke strafsector stevast wel het geval is. Het model van planning en verantwoording, in relatie tot een professionelere autonomie voor de rechter, krijgt voor het eerst gestalte. Het experiment behelst vooral een verantwoordelijkheidsconcept, stoelend op de in de wetgeving getraceerde organisatorische verantwoordelijkheid van de strafrechter.

Na een klein jaar zijn de volgende resultaten van het experiment bekend. De werkwijze is – althans aan het begin van het proces – arbeidsintensiever dan de gebruikelijke werkwijze. Het ‘rendement’ in termen van doorlooptijden en minder vergeefse voorbereiding, is substantieel groter dan in de andere strafkamers. Dit zal ook te maken hebben met het feit dat zelfs de door verdediging of Openbaar Ministerie ingetrokken zaken worden gecompenseerd met extra zaken. Het behandelde soort strafzaken is zwaarder dan gemiddeld in de strafsector. In plaats van na een jaar, zijn de beoogde strafzaken drie maanden voor het eind van het convenant afgerond en tot een uitspraak gekomen. De regie op de zaak is groter, waardoor het aantal aanhoudingen met vijf procent zeer laag te noemen en substantieel lager is dan het landelijk gemiddelde van dertig procent. Er wordt geïnvesteerd in de relatie met de rechtbanken. Per arrest wordt bezien of het vonnis, desnoods onder aanvulling van de gronden, kan worden bevestigd. In

de gevallen dat dit niet mogelijk is, wordt inhoudelijk en concreet gerespondeerd op de overwegingen van de rechtbank. De arresten worden per ommegaande, meestal digitaal, aan de rechtbanken toegezonden. De eerste afspraken zijn gemaakt voor reflectiebijeenkomsten met rechters die de vonnissen hebben gewezen. Het informele overleg tussen voorzitter, raadslieden en Openbaar Ministerie verloopt voorzichtig maar bevredigend en in een goede sfeer. Het voorafgaand aan de zitting horen van de getuigen door de raadsheer-commissaris, verloopt voorspoedig. De balie is, op één raadsman na, tevreden over de voortvarende aanpak op grond waarvan de verdediging het volle pond krijgt.

Een aanbeveling voor het hier bepleite en thans functionerende experiment bij het Arnhemse gerechtshof komt van de visitatiecommissie gerechten 2010.<sup>152</sup> Voorts komt uit het Eindrapport verkenning aanhoudingen binnen de strafsectoren van de hoven de uitdrukkelijke aanbeveling naar voren om de wijze waarop het voorzittersoverleg in het experiment gestalte krijgt, landelijk na te volgen.<sup>153</sup>

Dit experiment is zowel door landelijke gremia als door het Arnhemse hofbestuur positief ontvangen. Toch zijn er nog verschillende open eindjes die aan een eindoordeel in de weg staan.

### **De inzet van de vrijkomende formatie bij een efficiëntere wijze van werken**

In de eerste plaats moet nog blijken of de geclaimde autonomie en vrijkomende zittingsruimte kunnen worden ingezet voor de eigen strafkamer en het verdiepen van de kwaliteit van werken. Thans speelt de experimenteerkamer zoveel tijd vrij dat extra megazaken kunnen worden behandeld en dat bijvoorbeeld voor een gevoelige zaak alle getuigen ter zitting kunnen worden gehoord en één dag in plaats van een halve dag voor de behandeling kan worden uitgetrokken. Bij ziekte van een van de rechters worden desnoods alle lastige zaken aangehouden. De combinatie wil geen invaller die de zaken niet optimaal heeft kunnen voorbereiden. Gevolg is een zekere eilandvorming, waarop de reguliere roostermethodiek in de strafsectoren nog niet optimaal is ingesteld. Met andere woorden, de verleiding moet worden weerstaan dat menskracht uit de experimenteerkamer wordt geplukt ten behoeve van de reguliere, niet afgesproken, zittingen buiten de experimenteerkamer. Verder zal moeten blijken hoe met het verdiende rendement wordt omgegaan als de zaken ruim voor de afgesproken datum zijn afgedaan. Wordt het convenant nageleefd op grond waarvan de ‘verdiende’ tijd niet hoeft te worden besteed aan zittingen van andere strafkamers? Is er moreel risico op te snel afdoen van zaken? Kortom, hoe werkt de competitiefactor uit? Thans is duidelijk dat



de experimenteerkamer drie maanden voor het eind van het convenant alle zaken heeft afgedaan. Bovendien zijn er niet meer cassaties ingesteld dan bij de andere strafkamers. De aanvullende afspraak is gemaakt dat boven op het afgeronde bestuursconvenant enkele megazaken worden gedaan, maar tevens is er toch een zittingsvrije periode van zes weken ingelast die de leden van deze strafkamer naar eigen inzicht aan werkgerelateerde zaken kunnen besteden, zoals studie of iets dergelijks.

## **Aanvaarding van diversiteit van werken**

In de tweede plaats is cruciaal of op enige termijn wordt aanvaard dat er verschillende werkwijzen ontstaan, die de gerechtsbestuurders met hun standaardisatie als belangrijkste wapen lang en ogenschijnlijk efficiënt bestreden hebben. Het experiment zal slechts op langere termijn succes boeken als het management en de verschillende staffunctionarissen hun uniformerende greep op bijvoorbeeld het personeelsmanagement losser maken en toestaan dat de leden van deze experimentele strafkamers op eigen wijze hun werk inrichten, mits de eigen werkwijze niet ten koste gaat van de geambieerde rechts-eenheid maar hooguit van sectorale werkprocessen.

## **Productie**

In de derde plaats moet vermeden worden dat deze wijze van werken leidt tot vermindering van kwaliteit en louter is bedoeld voor productiedoeleinden. Het Arnhemse experiment is voor een deel ook gericht op productie. Daarmee is niets mis. De organisatie van rechtspraak wordt betaald met belastinggeld en vergt dus een sluitende begroting. Eenvoudiger kan ik het niet zeggen. In het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2002, getiteld *De toekomst van de nationale rechtsstaat* worden drie kwaliteitseisen beschreven, te weten juridische kwaliteit, organisatie en beheer en ten slotte de relatie tot de rechtzoekenden en de communicatie tussen rechters en partijen.<sup>154</sup> Een van de samenstellers, C.J.M. Schuyt, merkt over de tweede eis het volgende op: 'Hierbij komen veel kwantitatieve aspecten van het rechterlijke werk aan de orde: l'esprit de géometrie. Het gaat dan vooral om de verhouding tussen mensen en middelen, met name geldmiddelen, om de moeilijke verhouding tussen snelheid en juridische kwaliteit. Het gaat daarnaast om een kosten-batenanalyse, doorlooptijden, bezettingsgraad, vakantieschema's, personeelsbeleid, effectiviteit en efficiëntie en het verschil daartussen en nog veel meer. Veel oudere rechters houden hier niet van en soms hoort men geluiden dat dit de rechterlijke kwaliteit, en zelfs de rechterlijke onafhankelijkheid ondermijnt. Dat lijkt me te sterk gesteld. Een moderne professional, ofwel een

deskundige beroepsbeoefenaar, in een professionele organisatie hoort zakelijk beheer (dit is goed Nederlands voor: management) als een normaal onderdeel van zijn/haar taak te beschouwen. Ik vind het vooral belangrijk in relatie tot doorlooptijden. Er is het Engelse spreekwoord: *Justice delayed is justice denied*. Als er door een slechte organisatie van de rechtspraak lange ‘files’ ontstaan voor de rechtbank en justitiabelen lang tot zeer lang moeten wachten, dan is er een waarde van het recht, procedurele rechtvaardigheid, in het geding. Zakelijk beheer en medewerking daaraan te geven, zijn normale kwaliteitseisen geworden die aan rechters en rechtbanken mogen worden gesteld.<sup>155</sup>

Kwaliteit en kwantiteit gaan dus goed samen, al bestaan er over deze combinatie misverstanden die ik hier buiten beschouwing laat.<sup>156</sup> In het rechterlijk bedrijf wordt veelvuldig gemord over de productienorm. Daarmee bevinden rechters zich in een groot gezelschap van andere vaklieden. Aan het begin van dit verhaal heb ik de bestuurlijke norm tot uitgangspunt genomen. Dat lijkt passief en weinig systeemkritisch. Ik heb echter weinig voeling met kritische beschouwingen over productienormen die het kwaliteitsdenken geweld aandoen. Het is lastig te bepalen wat kwaliteit is, de ene rechter is de andere niet, een uitgebreid vonnis met grondige respons op gevoerde verweren, kan bijvoorbeeld een slecht vonnis zijn. Onder vakgenoten bestaat geen overeenstemming over wat rechterlijke kwaliteit is; congressen en vele bijeenkomsten over kernwaarden en rechterlijke kwaliteit sterven in mijn beleving in vrijblijvendheid. Er is echter een andere en gewichtiger reden om de productienorm tot rechterlijk uitgangspunt te verheffen. Het denken in verschillende onderscheiden en begrensde taakdomeinen leidt tot een moderne vertaling van het adagium ‘Geeft dan den keizer wat des keizers is, en Gode wat Gods is’.<sup>157</sup> De productienorm is tot stand gekomen na indringende, uitvoerige en landelijke overleggen.<sup>158</sup> De individuele rechter moet die zaaksnorm niet ter discussie willen stellen. Het komt er meer op aan om met de verkregen handelingsautonomie prioriteiten te stellen, langzamere of oudere collega’s te ontzien, lichtere zaken met spoed en zwaardere zaken grondiger te behandelen. Het Arnhemse experiment heeft meer en zwaardere zaken behandeld dan de rest van de strafsector en was eerder klaar dan de collega’s. De met de voorbereiding gemoeide tijd was intensiever, het mentale rendement van welbevinden was echter nog groter. De integrale zorg voor het geheel en het weren van de verschillende bureaucratische lagen die nu eenmaal met de reguliere en grootschalige strafrechtspleging samenhangen, verklaren de tijdswinst. Een hogere productie wordt beter bereikt door de professional zelf en niet door zich verbijtdende managers.<sup>159</sup> Maar terug naar het begin van deze overweging: zonder productienorm gaat het niet en de professional moet deze norm aan het bestuur overlaten, respecteren en naar eigen eer en geweten uitvoeren.

Wel is het zo dat het decimeren van het enorme snijverlies door het grote aantal aanhoudingen van strafzaken ten goede moet komen aan het werkproces en aan het verlagen van de werkdruk van de eigen strafkamer, hetgeen mogelijk is binnen een productie-convenant zoals dat in Arnhem functioneert, en niet aan de algehele baten van het gerecht als geheel. Anders geformuleerd, de baten ten gevolge van de productiewinst van deze wijze van werken moeten ten goede komen aan de strafkamer, enerzijds als prikkel voor zelfbeheer, anderzijds omdat anders de variatie in werken met pieken en dalen wordt gefnuikt en het standaardmatige werken van de Nederlandse strafsectoren beter weer kan herleven.<sup>160</sup>

### **Verantwoorden door de strafrechter. Controle en toezicht**

In de vierde plaats is nog onduidelijk hoe meer autonomie voor de strafrechter zich verhoudt tot verantwoordelijkheidsconcepten. Mag de strafrechter volstrekt naar eigen inzicht zijn werk inrichten mits hij de afgesproken productie binnen de afgesproken termijn haalt? Of wordt de wijze waarop de vrijheid wordt ingevuld onderworpen aan bestuurlijke controle en toezicht en scherper beoordeeld als de eigen verantwoordelijkheid niet overeenkomt met de bestuurlijke uitleg van verantwoordelijkheid? Het in hoofdstuk 5 beschreven rapport *Vershil maken* vraagt aandacht voor dit fenomeen waarbij vrijheid een façade is voor in wezen nieuwe gecompliceerde sturingsmechanismen.<sup>161</sup> Ingewikkelde vragen waarover verschillend gedacht kan worden.

Met Van Gunsteren kan gesteld worden dat toezicht en verantwoording niet hetzelfde is: 'Verantwoording die hout snijdt heeft altijd een dwingend – en dus verticaal – element. Toezicht dient te signaleren of aan de basale eisen van deugdelijkheid wordt voldaan. De uitoefening ervan wekt verwarring als het toezicht tevens wordt gebruikt om te controleren of andere beleidsdoelen en afgesproken output zijn gerealiseerd.'<sup>162</sup> Van Gunsteren wijst er terecht op dat verantwoordingsprocessen helaas vaak eindigen in verwarring, in een moddergevecht in plaats van in een lerend reinigingsritueel. Wie niet wil falen, zal ook niet leren.<sup>163</sup>

Frissen heeft in een ironische stijl scherp stelling genomen tegen de transparantie en verantwoording van overheidshandelen die elk mysterie om zeep helpen: 'In maffiakringen betekent "afrekenen" een liquidatie. In de publieke sector gaat het om democratische controle. Transparantie is een begrip van de bureaucratie: wie erom vraagt krijgt formulieren. Wie transparantie wil, wil een wereld zonder geheimen, waarin alles kenbaar en beoordeelbaar is. En daardoor beheersbaar natuurlijk, maar dat is het verborgen verlangen dat steeds de grondslag vormt.'<sup>164</sup> De bijkans als schotschrift geschreven aanklacht van Frissen leidt tot de volgende preventie: voorkomen moet worden dat

mijn betoog een nieuwe bureaucratie inluidt die de oude vervangt zonder enig voordeel aan de rechter en zijn domein te bieden. Binnen de rechterlijke organisatie, waar de rechter slechts verantwoording aflegt via individuele uitspraken, is de ontwikkeling van een verantwoordingscultuur echter bittere noodzaak.<sup>165</sup> Dan zijn we nog ver verwijderd van de Belgische gang van zaken waar rechters over de wijze waarop ze hun ambt uitoefenen driejaarlijks beoordeeld worden door een korpschef en twee leden van het gerecht. Wanneer een magistraat onvoldoende 'scoort', wordt automatisch de laatste driejaarlijkse loonsverhoging gedurende zes maanden ingehouden, waarna een nieuwe evaluatie volgt.<sup>166</sup>

Zover is het in Nederland niet. Maar met Trommel kunnen gulzige besturen worden waargenomen die per definitie de bestuurlijke doelen willen bereiken en daartoe greep op de werkvloer willen hebben en bestendigen.<sup>167</sup> Ook bij een terugtredend bestuur is de terugtred ogenschijnlijk en bedrieglijk; via de verantwoordingsprocessen wordt de rechter in mijn betoog ingesnoerd in een plannings- en verantwoordingscyclus. Misschien kan Trommel worden nagegeven dat achter de gulzigheid een bestuurlijke expansiedrift en angst schuilgaan om de gewenste maakbaarheid niet te bereiken of te moeten overlaten aan de werkers in het veld. Ik huldig echter meer het verantwoordelijkheidsconcept dat het bestuur van de rechtspraak, of op landelijk of op lokaal niveau, met een wettelijke plicht is opgezadeld om de rechtspraak tijdig, kwalitatief en kwantitatief verantwoord en betaalbaar te laten plaatsvinden.

Vooralsnog heb ik in de door mij geïntroduceerde driemaandelijke Arnhemse Planning & Controlgesprekken ruimte ervaren en geen bemoeizucht van het bestuur. Of dit persoonsgebonden vertrouwen is of vertrouwen dat louter gerelateerd is aan de fraaie productie, is de vraag. Bredere invoering zal afhankelijk moeten zijn van meer functioneel vertrouwen, waarbij een verantwoordingscultuur meer het door Van Gunsteren bepleite 'reinigend leringsritueel' genereert en geen equivalent gaat vormen voor een afrekencultuur en een bestuurlijk foefje wordt om de strafrechter met meer werk op te zadelen. Bij het halen van het bestuurlijke productiedoel dient de tijdwinst ten goede te komen aan de betrokken strafrechters. Waarbij het natuurlijk wel zo kan zijn dat een leidinggevende die meermalen de gestelde en door hem geaccordeerde doelen niet haalt, niet langer leiding geeft aan een strafkamer.

## **Delegatie**

In de vijfde plaats is nog onduidelijk hoe zich de onontkoombare afhankelijkheidspatronen in een klein werkverband als de strafkamer ontwikkelen. Motivatie bij eenvoudige – en dus collegiale – rechtspraak hangt samen met vertrouwde en afhankelijke

werkverhoudingen. Theorieën over arbeidsverdeling, en daarmee ook van de standaardisatie binnen de verschillende deelprocessen, worden gedragen door de centrale gedachte dat deze werkwijze tot meer onderlinge afhankelijkheid en solidariteit zou leiden. Verschillende strafrechters en griffiers zullen zich 'te goed' voelen om 'lager' werk te doen. Waarom zou de voorzitter van een strafkamer zelf met een raadsman belen of een dossier op voorvragen scannen? Dat soort werkzaamheden kunnen toch ook goed door een administratief medewerker worden gedaan, precies de ontwikkeling die ruim tien jaar geleden met verstrekken delegatiepatronen is ingezet. Dit soort reacties staat haaks op mijn betoog waarin ik een meer integrale werkwijze voorsta, niet alleen vanuit de verbondenheid van werken in de strafkamer, maar ook omdat de diskwalificatie 'lager werk' miskent dat werkzaamheden ten onrechte als administratief werk zijn gekwalificeerd. Een van de hoofdlijnen van mijn betoog is mijn verzet tegen standaardisatie en delegatie, louter vanwege financiële overwegingen die mede hebben geleid tot de verweesde wijze waarop de strafrechter met het strafdossier omgaat. De strafrechter zou in mijn optiek meer kunnen lijken op de chef-kok die zich juist verantwoordelijk voelt om de ingrediënten te proeven voor deze in het te maken gerecht worden toegepast. Dan is de strafrechter de ware *organisator* van zijn *juridische* werk geworden.

## **De noodzaak van nader onderzoek**

De in dit hoofdstuk geschetste oplossingsrichting voor de organisatie van het strafproces wordt ook wel zelfbeheer genoemd. Het berust op een ruil tussen leiding en werkvloer. In ruil voor meer autonomie levert de werkvloer ten minste de overeengekomen productie. Veel bedrijven kennen intern resultaatverantwoordelijke teams met een hoge mate van zelfsturing; dat is efficiënter dan een machinebureaucratie die top-down wordt aangestuurd. Niettemin moeten de resultaten van het experimenten scherper beoordeeld en getoetst worden dan in vorenstaande schets mogelijk is. Terughoudendheid is noodzakelijk omdat er nog maar bij één gerecht met dit model wordt gewerkt. Door het enthousiasme van de initiatiefnemers zal een demonstratieproject vrijwel altijd slagen. De eigenlijke lakmoesproef is de verspreiding van de interventie in een veel breder veld met minder bij voorbaat enthousiaste deelnemers. Deze wetenschappelijke en professionele distantie maken dat in deze rede moet worden volstaan met een schets van het proces(verloop) van het experiment, van de feiten en de juridische en normatieve kaders. De weging van de resultaten moet worden overgelaten aan een onafhankelijk onderzoek na een wat langere termijn.



## 8 Uitleiding

Ik heb een stagnerende organisatie van de strafrechtspraak beschreven vanuit bestuurlijk perspectief. Daarvoor is zowel de gerechtsbestuurder als de strafrechter verantwoordelijk. De strafrechter is op een kleiner domein teruggedrongen, als actie op te veel wildgroei aan zelfgekozen praktijken die onderling conflicteerden. De reactie is een verambtelijkte strafrechter die ietwat is losgezongen van zijn verantwoordelijkheid voor een adequate en toereikende behandeling van het strafdossier. In deze rede zijn de bureaucratisering en standaardisatie als onontkoombaar geschetst: de strafrechter spreekt geen particulier recht maar namens het gerecht waarin hij werkt en in verdergaande betekenis namens de Nederlandse rechtspraak. Het zal de bestuurlijke kunst zijn om de slinger weer meer in balans te brengen en een beter evenwicht te zoeken tussen bureaucratisering, organisatiedichtheid, standaardisatie enerzijds en iets meer rechterlijke autonomie anderzijds, teneinde de vervreemding onder de rechters en de slijtage van bestuurders te keren.<sup>168</sup>

Er is een belangrijk onderscheid tussen besturen en managen. De bestuurder bepaalt het doel en beschikt over de middelen, met bijbehorende bevoegdheden. Het managen bestaat uit het trachten de door de bestuurder gestelde doelen te bereiken, door het (werk)proces dat daarvoor nodig is te begeleiden en bij te sturen. Ik heb het besturen van de rechtspraak op meer afstand van de werkvloer gepositioneerd (hoofdstuk 6) en het management lager geplaatst, op het niveau van een kleine strafkamer als organisatorische eenheid (hoofdstuk 7). De rechter is zijn eigen manager als het ware. De beschrijving van en het pleidooi voor het Arnhemse experiment is niet een zoveelste nieuw of aangepast werkproces, maar een poging om de daarvoor benoemde intrinsieke waarden en burgerschapsopvattingen (hoofdstuk 5) te vertalen in de praktijk. Hierbij vormt het juridische discours een zijstapje. De juridische argumenten zijn immers ondergeschikt aan mijn organisatorische invalshoek, en als er onvoldoende basis zou zijn voor de werkwijze van het voorzittersoverleg – wat overigens een stelling is die ik heb gemeend te kunnen weerleggen – dan kan de wetgever dat verhelpen. De aspecten van de Arnhemse werkwijze komen voor een deel tegemoet aan de in dit eerste deel van de rede besproken vormen van onvrede, voor zover deze gaan over gebrek aan (mede) zeggenschap en zo verder.

Het grondthema van het Arnhemse experiment, waarbij organisatorische en juridische verantwoordelijkheden van de strafrechter worden geïntegreerd, vertoont nauwe samenhang met het bepleite prototype van een proactieve strafrechter. Een niet-lijdelijke opstelling is terug te vinden op verschillende punten in het Wetboek van Strafvordering,

rakend aan het gerechtelijk vooronderzoek, of zo men de nieuwe aanduiding wil hanteleren, het voorbereidende onderzoek.

Mijn rede is een verhaal over het bestuurlijk perspectief. Het is aan de leiding om initiatieven te stimuleren en rechters ruimte te bieden, niet zozeer met het oog op het beter beheersen van de werkvloer en het realiseren van een hogere productie, maar om een werkgemeenschap te bouwen die met meer trots en kwaliteit vervuld is in plaats van met woorden daarover. Geen oproep tot mentaliteitsverandering, geen verandermanagers of communicatieadviseurs met wierookstokjes, geen naïeve oproepen tot meer verantwoordelijkheidsbesef, maar ruimte voor een minder verambtelijkt strafrechter die zich zowel loyaal naar de leiding als zeer creatief en met discretionaire verantwoordelijkheid naar het strafproces gedraagt. Het door mij gepropageerde experiment is slechts een van de vele mogelijkheden om die eigenstandige verantwoordelijkheid in te vullen.<sup>169</sup> Elk werkmodel is goed, zolang de bestuurder en de strafrechter maar recht doen aan de organisatorische verantwoordelijkheid die in het strafvorderlijk functieprofiel van de strafrechter ligt verscholen.

Mijn betoog zet niet per definitie in op de verbetering van de strafrechtpraktijk. Dat is maatschappelijk van groot belang, maar de wetenschappelijke strekking van mijn verhaal is veeleer dat we zowel op theoretisch als op praktisch denkniveau het beheersingsdenken moeten heroverwegen. Het streven de werkelijkheid te kennen levert zowel theoretisch als praktisch het model van onvermogen op. Over dertig jaar zullen getuigen nog steeds niet verschijnen, tolken verkeerd zijn opgeroepen, sommige rechters langer over de behandeling van een zaak doen dan gemiddeld en achterstanden kennen. Met deze rede beoog ik niet het werk vanuit een minder beproefd verantwoordelijkheidsconcept verder te stroomlijnen richting een optimale beheersing en controle van de vigerende werkprocessen en leden van de rechterlijke macht, maar het menselijk en – dus ook – het rechterlijk onvermogen te operationaliseren in de richting van een weer meer verbonden werkgemeenschap op inhoud, op vakmanschap en op verantwoordelijkheid. Ik heb geprobeerd vooral inzichten van sociaalwetenschappelijke snit, bedoeld voor de verhouding tussen het landsbestuur en de individuele burger, te vertalen naar de rechterlijke werkgemeenschap. Uit die geleende inzichten heb ik de volgende lessen getrokken, die ik hierbij als verkapte samenvatting weergeef.

1. Hoe het rechterlijk ik aan het gerechtelijk wij en vice versa moet worden verbonden, zal een langer durende vraag voor de rechterlijke organisatie blijken te zijn dan in deze generatie kan worden beantwoord, hetgeen noopt tot bescheidenheid over de huidige ietwat hoogdravende uitlatingen van gerechtsbestuurders. De groeiende



individuele vrijheden die de individuele rechter wenst, leiden niet per definitie tot meer gemeenzaamheid. Bovendien lijken door de gebezigde woordkeuze zowel van rechters als van bestuurders over communicatie de afstand tussen professional en bestuurder weg te vallen, maar het risico is dat de afstand wordt vergroot omdat het praten over communicatie geen echte nabijheid oplevert. In deze rede is bepleit om de nabijheid die de professional zoekt vanwege tekorten in het persoonlijk leven in te wisselen voor een professionele nabijheid die voortvloeit uit functioneel vertrouwen en stoelt op respect voor de uitoefening van elkaars domein. De zoektocht naar een balans is geen zoektocht naar de heilige graal, maar desondanks nog lang niet ten einde.

2. Onvrede is verkleefd aan het menselijk en dus ook aan het rechterlijk bestaan. De Swaan opende zijn oratie in 1979 als volgt: 'Mensen maken moeilijkheden met elkaar en met zichzelf. Dat is al lang zo en het zal ieders tijd wel uitduren. Dat zij die moeilijkheden maken, kunnen maken en niet niet kunnen maken, dat is een wezenskenmerk, gegeven met de constitutie van de menselijke soort. Binnen een gegeven samenleving kunnen sommige moeilijkheden gelden als onvermijdelijk en andere als te verhelpen, sommige als kleinigheden en andere als onverdraaglijk.'<sup>170</sup> Met De Swaan kan het menselijk vermogen om onvermogen bezig te zijn erkend worden, maar zodra in een collectief proces gepoogd wordt tijdige en accurate rechtspraak te scheppen, ontstaat een organisatie die poogt een collectief proces te laten groeien.<sup>171</sup> Mensen vreedzaam naast elkaar laten leven is al een opgave, mensen zinnig laten samenwerken aan een gemeenschappelijk product is minstens zo lastig. Evolutie van organisatorisch samenzijn is een onvolmaakt en pijnlijk proces en wij, ook strafrechters, vormen er allemaal een onderdeel van, of we willen of niet.
3. Verder is het winst als het bestuur van de rechtspraak zich meer realiseert dat de groeiende informatieoverdracht naar de rechter niet per definitie meer draagvlak zal opleveren voor het bestuurlijk handelen. Wie kennis vermeedert, vermeedert smart en voor een pseudodemocratie die de rechterlijke organisatie vormt, is de huidige dosis aan voor rechters minder relevante dan wel uiterst gecompliceerde informatie overmatig. Tegelijkertijd is begrip op zijn plaats voor de verwarrende informatiestromen die de gerechtelijke professional bereiken en garant staan voor minder constructieve wandelgangencircuits en voor twijfels over de positie van de rechter in het geheel. Onbegrip en uitingen daarvan zijn niet per definitie kwaadaardig van aard. Bestuurlijk flegma en betere overlegvormen bieden iets meer tegenwicht aan de diversiteit in werkopvattingen en werkculturen. De dominante en relatief

eenzijdige groepsnormen onder rechters behoren definitief tot het verleden en hebben het huidige moeizame transitieproces naar een ander evenwicht in werkmores opgeleverd.

4. Voorts zou het schelen als het denken over cultuur en structuur niet gescheiden wordt. In het vijfde en in het zevende hoofdstuk is betoogd dat er geen standaardstructuur denkbaar is voor de organisatie van de strafrechtspraak. De gekozen organisatiestructuur van een strafsector interfereert in het ene gerecht volstrekt anders met de werkcultuur dan elders. Ook hier is maatwerk, het bewust sturen op verschillen en eigenheid, een onmisbare sleutel voor een toereikende strafrechtspraak ter plaatse.<sup>172</sup> Daarbij merk ik nogmaals op dat het niet alleen de bestuurders zijn die sturen op uniforme werkprocessen, maar ook de strafrechters die elkaar onderling vergelijken en afrekenen op te grote verschillen.
5. De rechterlijke organisatie zet een voor buitenstaanders mogelijk kleine stap maar voor de interne verhoudingen een reuzenstap als de focus wordt gelegd op rechters die onder het mom van algemene belangen hun eigenbelang nastreven. Intervisie, lerende organisatie, achterblijvende financiën worden vanzelf minder problematisch zodra rechters meer organisatorisch besef van hun handelen krijgen en indringender worden aangesproken op hun stagnerende – soms persoonsgebonden – gedrag. De bestuurlijke nalatigheid hierin schept meer risico's voor de stabiliteit van de organisatie van de strafrechtspraak dan thans wordt onderkend. Het sturen op mondige en trotse strafrechters met een bescheiden organisatorische attitude leidt tot minder achterstanden en een betere onderlinge juridische en organisatorische reflectie. In dat licht heb ik het onderlinge broodnodige vertrouwen gedefinieerd in de begrippenparen functioneel vertrouwen en wantrouwen en minder persoonsgebonden vertrouwen. Een andere vertrouwenssleutel ligt ten grondslag aan het in hoofdstuk 7 geschetste Arnhemse experiment: (budgettair) vertrouwen geven door het bestuur leidt tot verantwoordelijkheid nemen door de strafrechter, mits dit functionele vertrouwen wordt geaccordeerd met functionele en waardige verantwoordingsprocessen.
6. De tegenstelling tussen de rechterlijke professionals en de rechterlijke leidinggeven- den of bestuurders stoelt voor een substantieel deel niet op ratio. De kern van het conflict is klassiek, om met de filosoof Ton Lemaire te spreken. Lemaire gaat in zijn laatste boek in op het conflict tussen rationalisatie en vooruitgang (vertegenwoordigd door Prometheus) en het gevoel (vertegenwoordigd door Orpheus). Ooit begon de mens in zijn natuurstaat als iemand die trachtte zich de toorn van de goden van het

lijf te houden, door zich volgens bepaalde rites en met respect voor de natuur, waarin goden werden herkend, te gedragen. Met het eten van de symbolische appel en het verlaten van het paradijs, is de natuurmens zijn natuurstaat ontstegen. In de klassieke tijd is al de idee ontstaan dat de mens de goden te slim af is. Prometheus stal met een list het vuur van de goden ten behoeve van de mens, bracht de mensheid daarmee een grote stap vooruit en liet daarmee zien dat je de goden te snel af kunt zijn. De lange weg naar goddeloosheid en ontlustering was begonnen, het vooruitgangdenken geboren, uiteindelijk leidend tot de industriële revolutie en de in de twintigste eeuw opgekomen methoden van Science of Administration om mensen tot nog grotere productiviteit te brengen. Waar Orpheus aanvankelijk stond voor de eenwording met de geheimzinnige en goddelijke natuur, is hij meer en meer gemarginaliseerd naar gelang Prometheus overwon en sterker werd. De huidige generaties zijn de onschuld verloren om de weg terug te vinden omdat alle luister langzaam is ontleed en gerationaliseerd.<sup>173</sup> Zo bezien staat de tegenstelling tussen management en werkvloer in een lange, tragische, maar klassieke traditie, waarbij bepaalde rechters met een sterk gevoelsmatige houding in hun werk staan, maar een praktische vertaling, anders dan een neerwaartse bijstelling van de werklust om het eigen kwaliteitsdenken beter te kunnen vormgeven, kunnen ook deze rechters niet geven. In dit licht is het in deze rede bepleite denkmodel en het geschetste Arnhemse experiment een compromis tussen Prometheus en Orpheus.

Wordt mijn verhaal gedomineerd door wetenschappelijke inzichten of slechts door gemoraliseer? In een tijd waarin grote woorden worden gebezigd over het gebruik van grote woorden, heb ook ik misschien wel te grote woorden gekozen. Bovenal heb ik een vertelling willen maken op een wetenschappelijke markt waar problemen en oplossingen worden verhandeld. Het werk van Werkman op de voorzijde van deze oratie draagt als bijschrift *De vertelling op de markt* en handelt over het chassidische verhaal waarin de overlevering van rituelen en verhalen het vuur levend houdt waarmee men elkaar kon blijven inspireren en rampen kon afwenden. In nog latere generaties wist een rabbi vrijwel niets meer van het ritueel, maar hij kende het verhaal uit de overlevering. Dat was genoeg. Waar Werkman schrijft dat overleveringen, de vertellingen op de markt, blijven, werpt Elie Wiesel in zijn boek *Vuur in de duisternis* de vraag op of we in deze generatie nog wel het verhaal weten te vertellen en weten over te dragen.<sup>174</sup> We leven in een tijdsgewricht waarin voor burgers de woorden van de rechtspraak niet meer volstaan, waarin velen door *rechtspraak* niet meer overtuigd zijn en er vervolgens met nog meer woorden wordt gemotiveerd waarom de rechter *recht* gesproken heeft. Het deze maand uitgebrachte boek *De nieuwe kleren van de rechter*<sup>175</sup> en deze oratie gaan

niet over de vraag of de rechterlijke woorden de samenleving nog in afdoende mate overtuigen en bereiken. Mijn verhaal gaat vooral over de kloof tussen rechters en hun bestuurders. Bereiken zij elkaar nog wel en welke woorden kunnen de kloof nog dichtten? De rechter is getraind in mondelinge en schriftelijke taalconstructies waarmee de samenleving de weg wordt gewezen naar wat recht is. Hoe komt het dan dat diezelfde gaven in de onderlinge verhoudingen en in de relatie tot hun leidinggevendens vaak falen en dat bestuurders en rechters elkaar niet meer met verhalen weten te binden tot meer gezamenlijkheid? Mijn langere ervaring binnen gerechten heeft me twijfel bijgebracht of het verlies van interne waardigheid in de onderlinge verhoudingen niet leidt tot schamelheid, tot de naaktheid van de keizer in het sprookje, die moeilijker te bemantelen valt met de stoffen toga in de rechtszaal. Bestuurders en rechters houden elkaar in een moeizame wals gevangen, de groei van dat ongemak heeft op termijn een prijs waarvan ik de hoogte niet kan schatten. Over die moeizame verhouding en die valer wordende rechterskledij gaan dit boek en deze oratie.

Het gebruik van grote woorden staat velen tegen, maar de omslachtige en omzichtige woorden van rechters en bestuurders over rechters en rechtspraak helpen ook niet verder. De door mij aangesneden problemen helpen de rechtsstaat niet om zeep, leggen ook geen crisis in de rechtsstaat bloot, maar vergen wel een verdergaande zoektocht naar oplossingen. Geen verbale oplossingen maar oplossingen met durf. Want leven, werken en sterven in vrijblijvendheid is misschien wel een zonde, zonde tegen ons talent en ons vermogen om verder te bouwen aan een rechterlijke werkgemeenschap die niet erodeert aan te grote woorden. De ogenschijnlijke mateloosheid van het vigerende rechterlijk onbehagen kan ten dele worden geredresseerd met een organisatie- en werkstructuur die meer recht doen aan de bijzondere positie van strafrechters, maar tegelijkertijd is er een residu aan onbehagen dat niet op te lossen is, soms moet worden verdragen en soms niet mag worden getolereerd. Vroeger was het niet beter, in de eerste helft van de twintigste eeuw werd al verzucht dat de beschaving aan het verdwijnen was.<sup>176</sup> De mensgeschiedenis teruglopend, zijn deze verzuchtingen van alle tijden. Deze rede wordt gedragen door het inzicht dat meer sociologisch begrip van de wordingsgeschiedenis van de organisatie van ons strafproces relativerend werkt maar ook uitzicht biedt voor een verdere evolutie. Voor even, want ontwikkelingen gaan snel, maar ook dan is het goed om te reflecteren op tijdgebonden inzichten die voor even soelaas bieden.

Op de vraag of er wel een overtuigend verhaal met betekenisvolle woorden mogelijk is in een gefragmenteerde – rechterlijke – gemeenschap als de Nederlandse, waarin grote verhalen misschien wel misplaatste en in vrijblijvendheid afstervende romantiek opleveren,<sup>177</sup> is dus mijn antwoord: ik vrees van niet, ik hoop van wel.

## Dankwoord

Aan het eind van deze rede gekomen, dank ik het Groningse college van bestuur en het bestuur van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid voor mijn benoeming.

In het bijzonder dank ik de Raad voor de Rechtspraak, die deze leerstoel heeft ingesteld. De Raad heeft mij ruim baan geboden om mijn wetenschappelijke opvattingen in deze leeropdracht kwijt te kunnen.

Sinds 1988 maak ik deel uit van de universitaire werkgemeenschap. De oudste banden bestaan met mijn promotor Groenhuijsen die mijn zoektocht in de wetenschap sterk heeft geïnspireerd en begeleid. Met een korte tussenfase maak ik sinds 1993 deel uit van de Groningse vakgroep Straf(proces)recht van deze faculteit. Van alle collega's wil ik in het bijzonder de hoogleraar Keulen memoreren die geijverd heeft voor deze leerstoel en voor mijn benoeming. Ík waardeer zijn vriendschap zeer en verheug me op een lange samenwerking.

Voorts ben ik de collega's van het Arnhemse gerechtshof erkentelijk. Ik koester me nog steeds in de hartelijkheid waarmee ik na enkele jaren afwezigheid weer in de sector ben opgenomen. Ik ben blij dat het hof – bij monde van de hier aanwezige bestuurder Lemaire – geen moeite heeft met de criticaster die ik ben. Een loyale criticaster, want de organisatie is mij dierbaar en mijn persoon en mijn opvattingen zijn daaraan ondergeschikt.

Tot slot ben ik dankbaar voor de vele intimi binnen en buiten het juridische metier die mij de laatste jaren hebben gesteund in mijn keuzen. Hun inzichten en commentaren hebben mijn ideeën in deze oratie verdiept.

Ik dank u voor uw aandacht.



## Eindnoten

- 1 Het grammaticaal meervoud van appel is appels, maar deze meervoudsvorm wordt in de rechtspraktijk niet gehanteerd. Het Woordenboek der Nederlandse taal loopt van 1864 tot nu en daar gaat het niet om de spelling, maar om de betekenis van de woorden. Appel kent dus wel het meervoud appellen, hoewel dat in onbruik is. Deze woordkeuze is ook een kwestie van taalgevoel en kan regionaal zijn beïnvloed. Mettertijd kan een vorm zo uit beeld raken.
- 2 J.A.A. van Doorn, *Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*, Den Haag 1988, p. IX.
- 3 Het verhaal past goed in de werkcultuur van de gerechten, is onderwerp van gesprek, maar is niet goed in te passen in de beleidsnotities binnen de rechtspraak. Noch gerechtshoven noch de Raad voor de rechtspraak besteden aan cultuurmanagement veel aandacht. Zie Jaarplan Rechtspraak 2010. Daarmee wil niet gezegd zijn dat het onderwerp niet leeft, alleen dat het niet in formele documenten of beleidsvoornemens aandacht krijgt, hooguit indirect door aandacht te vragen voor verdergaande leiderschapontwikkelingen via managementopleidingen. Zie *Visie op de rechtspraak*, Raad voor de rechtspraak juni 2010 waar op p. 27 wordt opgemerkt dat de onafhankelijke positie van de rechter niet in de weg staat aan de evaluatie van zijn functioneren, de algemene juridische kwaliteit van zijn beslissing daaronder begrepen, door zijn leidinggevende. Op p. 31 wordt als visie neergelegd dat in de rechtspraak een cultuur bestaat waarin het geven van feedback gewoon is. Maar deze statements stutten niet op beschouwingen waarom deze visie nodig is en waarom het met de huidige gerechtscultuur nog niet goed gesteld is.
- 4 In hoofdstuk 7 kom ik op dit punt terug. Op deze plaats kan worden opgemerkt dat op die keuze wel het een en ander af te dingen valt. De bestuurlijke keuze, al dan niet in landelijk verband, om een bepaalde zaaksstroom met een x aantal minuten aan behandeltijd te normeren, is uiteraard een normatieve keuze. De in de inleiding gemaakte keuze indiceert dan ook een normatief bestuurlijk en rechterlijk kader, dat later in het betoog wordt onderscheiden.
- 5 Dit onderdeel is voornamelijk ontleend aan het preadvies *De duur van het Nederlands strafproces*, dat ik samen met J.W. Fokkens heb geschreven voor de Nederlands Vlaamse Vereniging voor Strafrecht en is verdedigd op de jaarvergadering van 2 oktober 2009 in het Brusselse hof van Cassatie en gepubliceerd door Wolf Publishers, Nijmegen 2009 onder de titel *De duur van het strafproces in België en Nederland*. Een ander deel van de bevindingen is ontleend aan het in november 2010 bij Boom Amsterdam verschenen boek *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak*, hoofdstukken 4 tot en met 6.
- 6 Tussen het Openbaar Ministerie en de strafrechters bestaat verschil van mening over de oorzaken van de grote uitval van zaken. Elke strafsector werkt met eigen oplossingen voor het grote rendementsverlies en het omgaan met de knelpunten. Een enkele rechtbank heeft een zogeheten verkeerstoren met medewerkers van de strafsector en het parket ingericht, in de hoop dat een intensieve samenwerking leidt tot minder uitval van zaken. Een andere rechtbank heeft een appointeringsbureau opgezet, waarin medewerkers van de rechtbank en van het parket samenwerken bij het plannen van de zaken. Soms wordt geprobeerd te werken met een soort rolrechter, een fenomeen dat bij andere gerechten alweer aan waarde heeft ingeboet. Deze rolrechter zou de dossiers snel moeten screenen voordat ze op een zitting van andere strafrechters worden geplaatst. Medewerkers van het Openbaar Ministerie

kunnen de zittingen plannen aan de hand van checklisten met parameters die mee bepaald zijn door rechters, zoals hoeveel tijd uitgetrokken moet worden voor het horen van de benadeelde partij die het spreekrecht wil uitoefenen. Bij gerechten wordt in grotere strafzaken gewerkt met regiezittingen, waar advocaten en het Openbaar Ministerie onderzoekswensen kenbaar maken en afspraken worden gemaakt over het horen van getuigen. Dit zou moeten voorkomen dat op de eigenlijke zitting opnieuw moet worden aangehouden voor het horen van een getuige of deskundige. Sommige inspanningen werpen vruchten af. Om te voorkomen dat de verdediging op het laatste moment verzoekt de behandeling van de zaak aan te houden vanwege andere verplichtingen, nemen parketten en gerechten contact op met de raadsman om de zittingsdatum kort te sluiten voordat de oproeping de deur uitgaat. Op 9 september 2005 heeft het Landelijk Overleg Voorzitters Strafssectoren een aanhoudingenprotocol strafzaken vastgesteld dat officieren van justitie, rechters en advocaten houvast moet bieden wanneer een aanhoudingsverzoek waarschijnlijk zal worden afgewezen. Sommige gerechten houden zich aan deze stroomlijning van de vele verzoeken om aanhouding, andere doen dat niet of anders en hebben een eigen protocol ontwikkeld.

- 7 De commissie-Deetman komt in dit verband niet tot een weging van de verschillende kwaliteitsindicatoren maar neemt deze tot uitgangspunt (Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, Den Haag 2006).
- 8 A.H. van Delden, 'De reflecterende rechter', *Nederlands Juristenblad* 2006, p. 1413-1417. Tjeenk Willink schrijft: 'Maar wellicht is het ook een eigenschap van de (Nederlandse?) rechter om niet over de kwaliteit van zijn werk en daarmee van zijn professionaliteit te praten: "His Lordship doesn't discuss his salary ... nor his work"' (H.D. Tjeenk Willink, 'Professionaliteit van de rechter in de veranderde democratische rechtsstaat. Enige reflecties naar aanleiding van het bos van Schinveld', in: *Mijnheer de voorzitter*, liber amicorum A.H. van Delden), Den Haag 2007, p. 11.
- 9 Ik geloof niet dat er een inhoudelijk antwoord is gekomen op de tien kritische vragen van Maurits Barendrecht over de kwaliteit van rechtspreken. Maurits Barendrecht, 'Wat is goede rechtspraak? Tien mogelijke redenen waarom u daar niet over praat. Een stelling', *Trema* 2007, p. 197 e.v.
- 10 Rapport Visitatie Gerechten 2010, Den Haag 2010.
- 11 De vergelijking met deze beroepen gaat maar deels op. Deze mensen zijn in de uitoefening van hun werk solisten of solistisch optredende teams, waar rechters in een wettelijk opgetuigd systeem van hoor en wederhoor functioneren, met hoger beroep om nog eens te herreflecteren. Een strafproces is in zichzelf al een soort kwaliteitssysteem, waarin de procesdeelnemers praten over de toepassing van normen in het onderhanden zijnde geval. Daarmee moeten externe vormen als intervisie en oriëntatiepunten wedijveren. Zou dat niet een verklaring zijn waarom deze vormen in de zittende magistratuur zo moeilijk van de grond komen? En waarom je bij artsen en piloten juist meer behoefte aan dit soort controle hebt?
- 12 Uit een langere rij verwijs ik naar het deelrapport van de commissie-Deetman, Miranda Boone, Philip Langbroek e.a., *Financieren en verantwoorden. Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, Den Haag 2007, p. 233. Zie ook de oratie van Ph.M. Langbroek, *Het Beheer van Rechters en Gerechten. De spanning tussen rechterlijke verantwoording en onafhankelijkheid opnieuw beschouwd. Een verkenning van de politieke, beheers- en publieke verantwoordelijkheden van rechters en gerechten in een door media bemiddelde samenleving*, RUU 2009, p. 13 e.v. en Michiel Herweijer, 'Effecten van prestatiebekostiging', in: D. Verlet



- & C. Devos, *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*, SVR-studie 2009/2, Sint-Niklaas 2010, p. 79-95.
- 13 Zie het deelrapport van de commissie-Deetman, Miranda Boone, Philip Langbroek e.a., *Financieren en verantwoorden. Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, Den Haag 2007, p. 73. Slechts achttien procent zou een verbetering zien sinds de inwerkingtreding van de huidige wettelijke structuur.
  - 14 Deze spanning van de twee petten komt ook naar voren in het deelrapport van de commissie-Deetman, Miranda Boone, Philip Langbroek e.a., *Financieren en verantwoorden. Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld*, Den Haag 2007, p. 66.
  - 15 Uit het WODC eindrapport *Gerechtsbesturen, integraal management en MD-beleid*, Den Haag 2006 (par. 2.3.3) komt overigens naar voren dat de sectorvoorzitters een positiever beeld van hun bestuurlijke optreden hebben dan bijvoorbeeld de directeuren bedrijfsvoering. De laatste categorie meent dat het bestuurlijk vermogen nog onvoldoende is toegenomen en te veel aandacht naar beheersaspecten gaat en te weinig naar strategieontwikkeling en visievorming.
  - 16 Zie hierover Elaine Mak, *De rechtspraak in balans. Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtstatelijke beginselen en 'new public management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland*, diss. Nijmegen 2008, p. 186 e.v.
  - 17 Voor een deel is het spreken over de koersvastheid van het eigen gerecht kunstmatig omdat de gerechten geen landelijke organisatie zijn. Maar de zelfstandigheid van de gerechten is een zelfstandige bron van extra dynamiek, die mee bijdraagt aan de verwatering en ineffectiviteit van de rechterlijke organisatie.
  - 18 Harrie Aardema, *Voorbij de hypocratie. Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010, p. 156.
  - 19 Teamvoorzitters, hoofden juridische ondersteuning en hoofden strafgriffie.
  - 20 Hoofden bedrijfsvoering of sectorcoördinatoren en bijvoorbeeld roostermakers.
  - 21 Wibren van der Burg, 'De regulering van professionals: twee botsende perspectieven', in: Thijs Jansen, Gabriël van den Brink & Jos Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam 2009, p. 179 e.v.
  - 22 Zie voor een waardering deelrapport 15 van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie-Deetman), Den Haag 2006.
  - 23 Johan Schaberg heeft in vele columns in het *NRC Handelsblad* sfeerbederf onder professionals geschetst. In 'Waar het de laatste jaren aan ontbroken heeft is eigenaarschap', in: Thijs Jansen, Gabriël van den Brink & Jos Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam 2009, p. 89 merkt hij op: 'Aan de onverzettelijkheid van de professionals in Nederland valt nog wel wat te verbeteren. In Nederland bestaat een adolescent gedrag onder professionals. Het is de schrille boze toon van de klein gehouden en rebellerende puber. En dit kleinzielige gedrag is misschien wel de ernstigste schimmelzwam die de muren en het houtwerk van veel organisaties aantast. Het is geklaagd dat na verloop van tijd een soort verslavingsroes van onbehagen oplevert, want de bazen deugen niet en wij wel en dat willen we graag zo houden. Het is een zwam die teert op de veronderstelling van machteloosheid. Het lastige is dat die vooronderstelling alleen weg te halen is door degene die haar koestert.'
  - 24 Door R. Robroek (stafjurist bij de strafsector van het gerechtshof Arnhem en tevens als promovendus verbonden aan de RUG alwaar hij thans een promotieonderzoek verricht onder de werktitel 'De bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie en de kwaliteit van de (straf)rechtspraak') is ten behoeve van zijn afstudeeronderzoek politicologie in een gerecht in Nederland onderzoek gedaan naar de in het gerecht levende beelden, de bestaan-

de onvrede en weerstand. De resultaten van dat onderzoek zijn vervat in een scriptie vol illustratieve citaten en inlijfsjes op het microniveau van een gerecht. De scriptie met de titel 'Managers en professionals binnen de rechterlijke macht. Een empirische studie naar hun verhouding' zal hoogstwaarschijnlijk volgend jaar worden uitgegeven. De conclusie was dat binnen de rechterlijke organisatie twee discourses dominant zijn en dat beide discourses worden gevormd en gehanteerd door zowel managers als professionals. De breuklijn bleek niet te worden gevormd door de functie die men bekleedt. Niet *de* manager en *de* professional staan tegenover elkaar, maar twee discourses die worden gevormd door de beelden die managers en professionals van zichzelf en de andere groep hebben: het *traditionele discours* en het *moderne discours*.

Daar waar het traditionele discours de bedreigingen vooral van buiten ziet komen in de vorm van een bedrijfsmatiger opererende organisatie en verminderde invloed bij de rechters, ziet het moderne discours bedreigingen van binnen. Volgens het moderne discours is de behoudende en weinig zelfkritische cultuur van de rechterlijke organisatie (waarbij de rechterlijke onafhankelijkheid en de levenslange aanstelling als katalysator werkt) een bedreiging voor de kwaliteit van de rechtspraak en voor het maatschappelijk belang dat de rechtspraak in de eerste plaats moet dienen. De rechterlijke organisatie is nog steeds een te gesloten bolwerk van te veel dezelfde mensen, dat te weinig zelfkritisch is.

Het hierboven beschreven moderne en traditionele discours vormen volgens Robroek samen het spanningsveld dat binnen de rechterlijke organisatie tegemoet wordt getreden en, indien de opvattingen met elkaar in botsing komen, tot onvrede en weerstand kunnen leiden. Daar waar spanningen ontstaan door inhoudelijk verschillende opvattingen wordt volgens Robroek in de strijd die daarop ontstaat een retorische, eendimensionale en ongenueanceerde tegenstelling tussen *de* manager en *de* professional gecreëerd. Robroek concludeert echter dat beide discourses willen komen tot een zo goed mogelijke rechtsbedeling, maar anders aankijken tegen de wijze waarop dit moet gebeuren. Hij bepleit dat de discussie over wat die goede rechtsbedeling is, op een meer inhoudelijk en contextgebonden niveau wordt gevoerd, in plaats van op het oppervlakkige en vrijblijvende niveau van *de* manager en *de* professional. Daarin zou de vraag dominant moeten zijn op welke wijze rechters invulling dienen te geven aan hun professionaliteit.

- 25 J.A. de Bruijn, 'Management van professionals: tussen beroepszeer en beroepseer', *Trema* 2006, p. 433 e.v. Vergelijk van dezelfde auteur *Prestatiemeting in de publieke sector*, Boom Amsterdam 2006 en *Managers en professionals*, Academic service 2008.
- 26 Thijs Jansen, Gabriël van den Brink & Jos Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam 2009.
- 27 Cornelius Verhoeven, *Dierbare woorden*, Budel 2002.
- 28 De historicus H.W. von der Dunk formuleert het in *Mensen, machten, mogelijkheden* (Amsterdam 2002, p. 261) als volgt: 'De betekenis van het woord voor de politiek, de reclame en de publieke opinie werd groter en dat leidde tot een inflatie van het woord, een denken in clichébegrippen op ongekende schaal. Het woord fungeerde niet alleen als versluiering of vertekening van de werkelijkheid, maar het tastte ook de kern van de persoon aan, doordat mensen de wereld en zichzelf in van buiten opgedrongen gefixeerde clichés gingen zien.'
- 29 Dit onderdeel is ontleend aan M. Otte, *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak*, Amsterdam 2010, hoofdstuk 15.
- 30 J.A.A. van Doorn, *Rede en macht*, Den Haag 1988, in het bijzonder de hoofdstukken Organisatie en technocratie en Rationalisering als proces. Zie over de theoretische positie van

- Van Doorn, Marja Gastelaars, *Een geregeld leven. Sociologie en sociale politiek in Nederland 1925-1968*, Amsterdam 1985, p. 195 e.v.
- 31 Zie voor een informatieve beschrijving Edo Brommet, *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie. Kroniek van achttien jaar verandering*, Den Haag 2002.
  - 32 Albert Breton & Ronald Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct. An Economic Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organizations*, Cambridge 2008.
  - 33 Max Weber, *The theory of social and economic organization*, New York 1947.
  - 34 U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen & A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn 1982, p. 47.
  - 35 Naar aanleiding van het rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie-Deetman), Den Haag 2006, merken H.C.L. Hermans en H.F.M. Hofhuis in *Trema* 2007, p. 34 op: 'In de ontegenzeggelijk toegenomen hiërarchisering die door het nieuwe stelsel is veroorzaakt, moet grote behoedzaamheid worden betracht, omdat, overigens niet altijd als negatief te waarderen, beïnvloeding ook langs meer subtiële wegen kan geschieden. Ofschoon enige gezagsverhoudingen ook bij een onafhankelijke rechterlijke macht voor een goede gang van zaken niet kunnen worden gemist, behoort het maken van keuzes of beter gezegd: het leggen van accenten bij de bewaking van professionele kwaliteit – snelheid en aantallen tegenover diepgang, processuele belangen tegenover “doelmatigheid”, materiële aspecten tegenover beheersverantwoordelijkheden – toch primair bij de onafhankelijke rechter zelf te liggen. Het gaat om een evenwicht en het is de vraag of dat evenwicht er nu is.'
  - 36 In algemene zin merken F. van Dijk en F. Lauwaars over de invloed van organisatorische veranderingen op: 'De veranderingen hebben natuurlijk ook een prijs. De rechterlijke organisatie was in zekere zin een anomalie. De gerechten bestonden uit een losse verzameling rechters en daarnaast administraties die de stukkenstroom veelal efficiënt in goede banen leidden. Er was heel weinig overhead en weinig management. Sterke intrinsieke prikkels – de professionele motivatie en het verantwoordelijkheidsbesef van de rechter – zorgden voor goede prestaties, zij het met eenzijdige nadruk op juridische kwaliteit. In feite was de rechtspraak “mean and lean”. De huidige veranderingen leiden tot meer overhead, management en voegen extrinsieke prikkels toe. Als de extrinsieke prikkels leiden tot een verzwakking van intrinsieke prikkels, kan het effect van de veranderingen tegenvallen. Dit is een risico dat onderkend moet worden. Managementmethoden moeten gebruikt worden voor verbetering van de eigen prestaties en zo min mogelijk voor bureaucratische controle – boven en binnen gerechtelijk – zeker omdat de rechtspraak de klassieke waarborgen van hoger beroep en openbaarheid kent' ('De zittende magistratuur in verandering. Is moderniseren ook verbeteren?', in: *Justitiële verkenningen* 2003, *Rechter en samenleving*, p. 133). Zie ook het rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie-Deetman), Den Haag 2006, p. 18.
  - 37 Hubert Smeets, redacteur van *NRC Handelsblad*, zegt het in *Trema* 2008, p. 117 als volgt: 'Moderniseren is vaak een ander woord voor bureaucratiseren. Het verlangen naar homogenisering van de rechtspraak leidde tot centralisering van de rechterlijke macht. Centralisering leidde tot uniformering. Uniformering leidde tot kwantitatieve én kwalitatieve normering. Normering leidde tot bureaucratisering.'
  - 38 Op een fraaie en eenvoudige wijze beschrijft Abram De Swaan dit proces in *De menschenmaatschappij*, Amsterdam 2007, hoofdstuk 9.

- 39 Vergelijk over deze ontwikkelingen P.P.T. Bovend'Eert, De beheers- en bestuursstructuur van de rechterlijke macht, in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer 2006, p. 79 e.v.; P.M. Langbroek, Organisatieontwikkeling en kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie, in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer 2006, 115 e.v.
- 40 Uit een lange rij verwijs ik naar Hans Achterhuis die in *Arbeid, een eigenaardig medicijn*, Baarn 1984, tot in vergaand detail de vervreemdingsprocessen beschrijft die ontstaan als arbeid zo wordt opgesplitst als inmiddels ook in de rechterlijke organisatie gemeengoed is geworden.
- 41 Abram de Swaan, *Uitgaansbeperking en uitgaansangst: over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*, oratie UvA 1979, opgenomen in: *De draagbare De Swaan*, Amsterdam 2008, p. 197; Abram de Swaan, *De mensenmaatschappij*, Amsterdam 2007, p. 121.
- 42 Harrie Aardema, *Voorbij de hypocratie. Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010, p. 83-84.
- 43 Zie in dit verband Marc F.J.M. de Werd, 'Constitutioneel partnerschap', in: *Rechtspraak 2015*, Den Haag 2007, p. 165, waar hij onder het kopje 'Stop de bureaucrativering van rechtspraak' opmerkt dat in de huidige rechterlijke organisatiecultuur een neiging bestaat tot bureaucrativering van het ambt van de rechter en daarmee van diens functioneren. In dezelfde bundel merken N.J.H. Huls en D.L. Vermeer in hun bijdrage 'Vertrouwen in en zelfvertrouwen bij de rechterlijke macht', p. 186-187, op dat de rechterlijke macht twee culturen kent, de juridisch inhoudelijke en de organisatorische. Deze splitsing leidt volgens de auteurs vroeg of laat tot een splijtzwam in de cultuur. Daarom pleiten zij voor een type leider die inhoud en organisatie kan combineren.
- 44 Met dossierbewegingen wordt de frequentie bedoeld waarmee een dossier verkast tussen verschillende plaatsen en mensen.
- 45 Zie voor kritische noten over de juridische grondslag en binding van rechters aan bestuurlijke uitkomsten op juridisch vlak F. Vellinga-Schootstra, 'Strafrechtersrecht: rechtersregelingen in het strafproces', in: *Pet af* (liber amicorum D.H. de Jong), Nijmegen 2007, p. 493 e.v. De problematiek en een verkenning van oplossingsrichtingen komt ook aan de orde in R. Robroek, 'Harmonisering van straftoemeting: een verkenning van mogelijk- en moeilijkheden', in: E. Gritter (red.), *Opstellen Materieel Strafrecht*, Nijmegen 2009, p. 151-180.
- 46 H. van Gunsteren & R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem 1994.
- 47 H. van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam 2006, p. 7.
- 48 H. van Gunsteren zegt het in *Vertrouwen in democratie* (Amsterdam 2006) op p. 14 zo: 'De aandacht voor processen van besluitvorming beneemt al gauw het zicht op de kwaliteit van de uiteindelijke operationele besluiten.'
- 49 H. van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam 2006, p. 34 e.v.
- 50 Ook W.M.C.J. Rutten-van Deurzen komt tot deze conclusie in haar recente proefschrift *Kwaliteit van rechtspleging. Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad voor de rechtspraak*, diss. Tilburg 2010, Nijmegen 2010, p. 180 e.v.
- 51 J. de Beus, *Een primaat van politiek*, Amsterdam 2001, p. 24.
- 52 J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam 2009, p. 472.

- 53 Jouke de Vries, 'Ambtenaren zonder inhoud', in: Frank Ankersmit & Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*, Amsterdam 2008, p. 40.
- 54 Een van de spaarzame artikelen van de laatste jaren waarin professionaliteit wordt gekoppeld aan bedrijfsmatige voorwaarden is dat van A.M. Weimar, 'Rechters en raadsheren en prestatiegerichte bekostiging', *Trema* 2008, p. 384. Een mooi citaat ontleen ik aan p. 388: 'De professionals binnen de rechtspraak verkeren weliswaar niet in een motivatiecrisis, maar van een motivatiespiraal die naar boven in gang is gezet, is zeker nog geen sprake. Er is in de rechtspraak nog geen sprake van een organisatiebreed personeelsbeleid dat is gericht op het verhogen van de motivatie van professionals. Door het ontbreken van zo'n personeelsbeleid wordt een kans gemist om langs de lijn van de verhoging van de motivatie de productiviteit én de kwaliteit te verhogen.'
- 55 Alain de Botton, *Ode aan de arbeid*, Amsterdam/Antwerpen 2009, p. 260 en 269.
- 56 Aldus Abram de Swaan, *Bakens in niemandsland*, Amsterdam 2007, p. 201-202: 'Vallen de steun van ideologie en de toeverlaat van het gezag eenmaal weg, dan moeten mensen alles zelf uitzoeken. Ook dan resten hun nog twee werkwijzen. De eerste berust op intuïtie (het begrip dat zichzelf niet begrijpt). De kiezers gaan dan af op hun gevoel, op mistige herinneringen, fletse indrukken, vage beginselen en vooral op de som van al hun levenservaring met de politiek. De tweede manier is eigenlijk een verbijzondering van de eerste, want de kiezers laten zich dan vooral leiden door hun inschatting van de persoonlijkheid van de leider. Intuïtie, en zeker het gevoelsmatig inzicht in andermans persoon kunnen heel doeltreffend zijn. Je weet alleen nooit wanneer. Het cynisme is de slimheid van de onwetende, die weet dat hij niets weet, die allang niet meer iets weten wil, maar die zich desondanks nooit ofte nimmer wil laten bedriegen.'
- 57 Lucien Karsten, 'Managementconcepten in de overheidsdienst: een historische terugblik', in: Frank Ankersmit & Leo Klinkers, *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*, Amsterdam 2008, p. 78-79.
- 58 Rapport Visitatie Gerechten 2010, p. 31-32.
- 59 J.A.A. van Doorn, 'Herfsttij der democratie – Over de huidige malaise in de Nederlandse politiek', in: *Nederlandse democratie*, Amsterdam 2009, p. 491: 'Klassiek is het gepraat over "de kloof" die zou bestaan tussen de arrogante Haagse klik en het vergeefs naar aandacht en directe belangenbehartiging hunkerende volk. Het tegendeel is het geval. Niet eerder in onze parlementaire geschiedenis hebben politici zo nadrukkelijk – hinderlijk zelfs – voeling gezocht met de kiezers in het algemeen en met hun achterban in het bijzonder. Ze reageren op elk onwelwillend geluid dat uit de media opstijgt en ze zijn niet zelden bereid de hurkstand aan te nemen om niet arrogant over te komen'. Een ander aansprekend citaat van Van Doorn komt uit: 'Democratie in de overgang – Van collectieve beheersing naar geordende vrijheid', in: J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam 2009, p. 469: 'Om de kiezers mee te krijgen legitimeren de verantwoordelijke politici zich als personen die vertrouwen verdienen. Ze behoeven dan niet per beslissing verantwoording af te leggen, maar ze stellen zich ervoor garant dat in het algemeen de juiste koers wordt gevolgd. Zo houden ze hun handen vrij en kunnen ze zich beperken tot het doen van uitspraken die meer gericht zijn op het masseren van de publieke opinie dan op zakelijke informatie. In systeemtermen: de politici brengen de politieke complexiteit terug tot een overzichtelijke keuze tussen "goed" en "slecht" beleid, waartussen in goed vertrouwen in de boodschapper kan worden gekozen'.
- 60 Informatief is de studie van J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*, Den Haag 2008 (bijv. p. 180 e.v.),

- waarin zij helder uiteenzetten dat er met strategisch gedrag niets mis is. Integendeel, zonder strategisch gedrag kan een bestuurder het wel vergeten zijn doelen te bereiken.
- 61 Zie J.B.D. Simonis, Anton C. Hemerijck en Percy B. Leuning (red.), *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Beleid en maatschappij, Jaarboek 1991, Meppel/Amsterdam 1992; M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, diss. Leiden 1990, hoofdstuk 10.
  - 62 Vergelijk Willem Schinkel, 'De virtualisering van burgerschap en de paternalistische staat', in: *Sociologie* 2009, p. 48-68.
  - 63 H. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap', in: J.B.D. Simonis, Anton C. Hemerijck & Percy B. Leuning (red.), *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Beleid en maatschappij, Jaarboek 1991, Meppel/Amsterdam 1992, p. 49.
  - 64 J.A.A. van Doorn, 'Herfsttij der democratie – Over de huidige malaise in de Nederlandse politiek', in *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam 2009, p. 512.
  - 65 Zie voor de bedding van navolgende overdenkingen U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen & A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn 1982, in het bijzonder hoofdstuk 7.
  - 66 Relativeren van kleingeestig gedrag van professionals helpt om een negatieve verkrampde houding te voorkomen en het geeft inzicht in de tijdgebonden conflicten die de barometerstand van de sectorontwikkeling inzichtelijk maken. Conflicten zijn soms de enige mogelijkheid om het met elkaar uit te houden, ze kunnen een organisatie veerkracht geven en betrokkenheid van medewerkers die zich (nog) druk maken om wat er speelt. Zie over de verschillende machtsstrategieën ook de scriptie van Robroek zoals besproken in noot 24. De door hem gesignaleerde onvrede bleek tot uiting te komen in directe, maar vooral in meer subtielere vormen van weerstand. Als mogelijke directe vormen van weerstand werden (voor wat betreft de rechters) genoemd het vormen van eigenstandig afwijkend rechterlijk beleid en het onnodig aanhouden of van de rol halen van zaken. Voor wat betreft de managers werd gewezen op de mogelijkheid om het afdoeningsprofiel te beïnvloeden bij het samenstellen van de strafkamers. Van deze vormen van directe weerstand werd weliswaar gezegd dat het extremen waren en dat deze niet allemaal daadwerkelijk werden ingezet, maar dat die mogelijkheden wel bestonden. Vaker kwamen meer indirecte subtielere vormen van weerstand voor. Daarbij werden door tegenstrevende rechters en managers hun onwelgevallige managers, rechters en de Raad voor de rechtspraak in de beeldvorming neergezet als waren zij alleen door hetzij productiebelangen hetzij eigenbelang gedreven.
  - 67 Von der Dunk zegt het als volgt: 'Al die opstandige bewegingen hadden echter nog iets gemeen en dat was het nieuwe axioma dat als zodanig altijd aan kritiek onttrokken is omdat het de onmisbare en daarom sacrosancte voorwaarde voor alle kritiek vormt, de moedernorm van een samenleving als het ware, waar de andere normen van zijn afgeleid. Die nieuwe moedernorm nu kwam neer op de verwerping van hiërarchie (H.W. von der Dunk, *De verdwijnende hemel. Over de cultuur van Europa in de twintigste eeuw*, Amsterdam 2000, p. 405). Op p. 409 van dezelfde publicatie merkt Von der Dunk op: 'De afbraak van traditionele omgangsvormen en van hiërarchische verhoudingen onder de vlag van een nieuwe opvatting van democratie betekende echter ook een opmerkelijke algemene vulgarisering.'
  - 68 Abram de Swaan, *De mensenmaatschappij*, Amsterdam 2007, p. 117.
  - 69 Harrie Aardema schrijft in zijn onlangs verschenen boek *Voorbij de hypocratie* uitvoerig over dit verschil tussen bovenstromen en onderstromen (Alphen aan den Rijn 2010, p. 83 e.v.).

- 70 Aldus U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen & A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn 1982, p. 77-82.
- 71 Zie hiervoor een van zijn oudere geschriften, R. Dahrendorf, *Class and class conflict in industrial society*, Stanford 1959.
- 72 H. van Gunsteren & R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem 1994.
- 73 H. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap', in: J.B.D. Simonis, Anton C. Hemerijck & Percy B. Lehning (red.), *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Beleid en maatschappij, Jaarboek 1991, Meppel/Amsterdam 1992, p. 44 e.v.
- 74 Een nog steeds prachtig boek is van de hand van de filosoof Hans Achterhuis, *Arbeid, een eigenaardig medicijn*, Baarn 1984. Achterhuis beschrijft de vervreemding als gevolg van arbeid. In zijn beschouwingen liggen veel gedachten besloten die terug te vinden zijn bij de socioloog Richard Sennett, *De ambachtsman. De mens als maker*, Amsterdam 2008. Zie ook Anton Hemerijck, 'Arbeidsethos tussen bijbelse plicht en maatschappelijke norm', in: Mark Bovens & Anton Hemerijck (red.), *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Amsterdam/Meppel 1996, p. 121 e.v.
- 75 Ton Hol beschrijft hoe Hannah Ahrendt de ommekeer in het publieke domein typeert. De affecties die voorheen privé waren worden meer en meer getransponeerd naar het gehele maatschappelijke veld. Er ontwikkelt zich een sentimentalisme waarin men zich met alle mensen broederlijk verbonden wil voelen (Ton Hol, 'Hannah Ahrendt: publiek domein, recht en rechtspraak', *Nederlands tijdschrift voor Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* 2003, p. 219).
- 76 Abram de Swaan, *Uitgaansbeperking en uitgaansangst: over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*, oratie Universiteit van Amsterdam 1979, opgenomen in: *De draagbare De Swaan*, Amsterdam 2008, p. 195.
- 77 Aan Schnabel kan de vraag worden tegengeworpen wat er mis is met op de winkel passen. De rechtspraak kan niet vergeleken worden met Philips die strategisch moet kiezen tussen bijvoorbeeld consumentenelektronica en medische apparatuur, om in de toekomst te overleven. De rechtspraak is relatief statisch omdat vrijwel alles in alle onderdelen vastligt. Dat niet erkennen is een bron van valse verwachtingen. Waarom moeten al die gerechtjes een eigen bestuur hebben? Beleidsmatig is de ruimte zeer beperkt. Schnabel heeft weer wel gelijk waar het gaat om de onderlinge sfeerverschillen die medebepalend zijn voor verschillende werkopvattingen en waarin te weinig diversiteit wordt aangebracht en toegelaten.
- 78 Vrij ontleend aan Ido de Haan, 'De lachspiegel van het burgerschap', in: J.B.D. Simonis, Anton C. Hemerijck & Percy B. Lehning (red.), *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Beleid en maatschappij, Jaarboek 1991, Meppel/Amsterdam 1992, p. 175.
- 79 Het boek *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector* van Evelien Tonkens (Utrecht 2008) verdient veel waardering voor het in kaart brengen van de frustraties van professionals, voor zover deze gerelateerd kunnen worden aan een gekrompen autonomie van de vakman, maar het probleem en de oplossing liggen in mijn betoog gecompliceerder.
- 80 Ik voel me tot deze relativering genoodzaakt door het prikkelende boek van Willem Schinkel, *Denken in een tijd van sociale hypochondrie. Aanzet tot een theorie voorbij de maatschappij*, Kampen 2007, p. 459: 'Neenee, even geen "samenleving". Niet weer "de samenleving". Vertel ons eens iets anders, iets origineels, iets nieuws, iets wat noch "samenleving", noch iets daarbuiten voorstelt, iets dat op een vlak voorkomt waarop "samenleving" niet



kan verschijnen. Waarom altijd maar citeren? Wij bedanken voor “de samenleving”. Ze kan stikken.’ Als begrip is de samenleving en zo ook de rechterlijke organisatie te groot. Ik zal in deze rede ook te gemakkelijk hebben gesuggereerd dekkende beelden voor de gehele rechterlijke macht te bezigen.

- 81 J. Goudsblom, *Balans van de sociologie*, Nijmegen 1990, p. 141.
- 82 Ontleend aan Dick Houtman & Peter Achterberg, ‘De Haagse kaasstolp en de mensen in de samenleving. Populisme en personalisering in de Nederlandse politiek’, *Sociologie* 2010, p. 109.
- 83 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag 2000. De Raad richt zich vooral op de inrichting van het publieke domein en meent dat noties van bedrijfsmatigheid, efficiency en verantwoording overheersen, hetgeen vervreemding onder de deelnemers vergroot en juist efficiency en effectiviteit schaadt. Het tweede kabinet-Kok reageert positief op de aanbevelingen, maar stelt wel vast dat er verschil nodig is maar ook gemeenschappelijkheid en dat de vraag naar de juiste balans niet eenduidig beantwoord kan worden.
- 84 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag 2002.
- 85 Het optreden via kaderstelling en terugtreden via ruimte geven sprak het tweede kabinet-Balkenende aan en paste bij de behoefte minder regels te stellen in ruil voor actievere burgers.
- 86 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, Amsterdam 2006. Het valt me op dat vrijwel elke sociologische en bestuurskundige beschouwing van het politieke krachtenveld van rond de eeuwwende gericht is op maatwerk en gekant is tegen confectie. Zie de Tilburgse hoogleraar Frank Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam 2006. Hoe pleitbaar en overtuigend de verschillende beschouwingen soms ook opgebouwd zijn, soms dringt zich de vraag op of dezelfde algemene noemer niet uitnodigt tot een tegendraadse beschouwing over de zegeningen van standaardisatie en eenheid.
- 87 Het gaat om ‘bevrijdende’ kaders die de ruimte voor verschil binnen bepaalde marges houden. Bij deze accentverschuiving hoort het risico dat eigen verantwoordelijkheid onvoldoende van de grond komt en mensen vooral aan zichzelf denken. Bovendien kan het oude of nieuwe maatschappelijk middenveld verdwijnen, dan wel zich onvoldoende krachtig ontwikkelen.
- 88 In die vormgeving van pluriformiteit is de kern van burgerschap te vinden en daarmee van de hier beoogde eigen verantwoordelijkheid. Om tegemoet te komen aan de verscheidenheid van burgers is er in het beleid een pluricentrisch begrip van de burger nodig. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling pleit dus voor een verdieping van het begrip verantwoordelijkheid door burgerschap wijder op te vatten dan in veel beleidsdocumenten gebeurt. Wijder betekent dan vooral pluriform. De burger is immers veel meer dan een homo economicus, en meer nog, burgers hebben de vrijheid om zelf te kiezen wat burgerschap inhoudt. Volgens dit concept van pluriform burgerschap houdt de overheid er dan geen overspannen verwachtingen op na over burgerschap en ook geen verplichtende opvattingen. Integendeel, de staat zorgt ervoor dat een wijde range aan invullingen mogelijk is. Enige tijd na dit rapport van de RMO in 2006 verschijnt van P.H.A. Frissen zijn boek *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid* (Amsterdam 2007), waarin hij eenzelfde



- pleidooi houdt als de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Niet verwonderlijk, hij maakte deel uit van de subcommissie die vorenstaand rapport schreef.
- 89 De consistentie van de adviezen loopt door tot dit jaar. Op 22 april 2010 brengt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling advies uit aan de Raad voor het openbaar bestuur ten behoeve van het door de laatste adviesinstantie uit te brengen advies 'De toekomst van de bestuurlijke inrichting van Nederland'. De aanbeveling *Accepteren van complexiteit en toelaten van variëteit* leidt de Raad tot enkele inrichtingsprincipes voor de verhouding overheid en burger: laat meer variëteit toe, geef daartoe verschillen bestaansrecht, vergroot de autonomie van de lagere bestuurslaag en geef de bestuurslagen meer mogelijkheden tot democratische vernieuwing.
  - 90 Dooyeweerd heeft dit principe filosofisch uitgewerkt. Soevereiniteit in eigen kring wordt vaak in verband gebracht met de verzuiling. Het wordt dan geregeld opgevat als dat iedere zuil zijn eigen interne gezag heeft. Deze opvatting is niet juist. Het verband tussen *soevereiniteit in eigen kring* en verzuiling is eerder dat het de macht van de staat beperkt in de verschillende levenskringen. Het idee is van de Duitse calvinist Johann Althusius.
  - 91 Over beide beginselen is het Leidse proefschrift van A. Klink het meest inzichtelijk, *Christen-democratie en overheid. De Christen-democratische politieke filosofie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, Delft 1991. Zie ook Abraham Kuiper, *Soevereiniteit in eigen kring*, Amsterdam 1880.
  - 92 Kees Schuyt, 'De kloof tussen politiek en burgers en de civil society', in: idem, *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*, Amsterdam 2006, p. 52-54. Overigens is maar zeer de vraag of er niet altijd een utopisch beeld van het gemeenschapsleven en saamhorigheid heeft bestaan. Een aardige schets is terug te vinden in Pieter Spierenburg, *De verbroken betovering. Mentaliteitsgeschiedenis van preindustriële Europa*, Hilversum 1988, waaronder p. 314.
  - 93 C.J.M. Schuyt, *Ongeregeld heden*, oratie Rijksuniversiteit Leiden 1982, Alphen aan den Rijn 1982, p. 19: 'Maar het zou ook kunnen zijn dat niet het wetgevingsmechaniek over zijn toeren is geraakt, maar de metaforische voorstelling van wetgeving als mechaniek zelf. Het is mijn vermoeden, dat het denken over wetgeving, dat blijft uitgaan van de mechanistische metafoer en dat sterk georiënteerd blijft op een mechanistisch wereldbeeld, waarin plan en uitvoering als een geoliede machine in elkaar haken, bovenstaande vragen niet meer adequaat zal kunnen beantwoorden.'
  - 94 Huub Dijstelbloem, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag & Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, WRR juli 2010, Amsterdam 2010.
  - 95 Zie Huub Dijstelbloem & Jan Willem Holtslag, 'De veranderende architectuur van het bestuur', in: Huub Dijstelbloem, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag & Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, WRR juli 2010, Amsterdam 2010, p. 41 e.v.
  - 96 Wil Tiemeijer, 't is maar wat je democratie noemt...', in: Huub Dijstelbloem, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag & Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, WRR juli 2010, Amsterdam 2010, p. 230 e.v.
  - 97 Vergelijk in dit verband W. van den Burg, 'De rechterlijke en culturele en religieuze diversiteit', *Nederlands Juristenblad* 2010, p. 2020-2030 (par. 5 over Informele sociale codes).
  - 98 Fareed Zakaria, *De toekomst van vrijheid. De paradoxen en schaduwzijden van democratie*, Amsterdam/Antwerpen 2004. Zie daarover ook Maurice Adams in zijn boekbespreking in *Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* 2005, p. 120 e.v.

- 99 Kees Schuyt, 'Steunberen van de samenleving', in: idem, *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*, Amsterdam 2006, p. 120.
- 100 Overigens vormen de rechters binnen de ondernemingsraad wel het belangrijkste smaldeel met een sterke en gezichtsbepalende inbreng.
- 101 Menno van der Veen, Susanne Sleenhoff & Tanja Klop, 'De producentenbenadering', in: Huub Dijstelbloem, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag & Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, WRR juli 2010, Amsterdam 2010, p. 282 e.v.
- 102 Zie mijn preadvies *De duur van het Nederlandse strafproces*, dat ik samen met J.W. Fokkens heb geschreven voor de Nederlands Vlaamse Vereniging voor Strafrecht en is verdedigd op de jaarvergadering van 2 oktober 2009 in het Brusselse hof van Cassatie en waarin ik de organisatorische verantwoordelijkheid van de rechter als onderdeel van het rechterlijk functieprofiel heb neergelegd en verdedigd (in boekvorm verschenen als *De duur van het strafproces in België en Nederland*, Nijmegen 2009).
- 103 H. van Gunsteren & R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem 1994, p. 114-115.
- 104 Wytse Versteeg & Maarten Hajer, 'Van ondergraving naar ondervraging. Over de vormgeving van gezag in een gemediatiseerde wereld', in: Huub Dijstelbloem, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag & Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, WRR juli 2010, Amsterdam 2010, p. 344 e.v.
- 105 Aldous Huxley, *Brave new world*, 1932.
- 106 Michel van Eeten, *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*, NSOB 2010, p. 27.
- 107 Martijn van der Steen & Mark van Twist, *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, NSOB 2010, p. 49. Zie eveneens R. Peeters, M. van der Steen & M. van Twist, *De logica van het ongepaste*, NSOB 2010, p. 33.
- 108 Martijn van der Steen & Mark van Twist, *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*, NSOB 2010.
- 109 Mauk Mulder merkt in zijn oudere boek *Omgaan met macht*, Amsterdam/Antwerpen 1977, op p. 230 op: 'Alleen daarom is reeds nodig dat onze grote systemen gedecentraliseerd werkzaam zijn in vele, relatief zelfstandige, kleine subsystemen. In kleine eenheden kan men veel beter direct waarnemen wat anderen doen, krijgt ieder dus gemakkelijker informatie terug over wat hij doet, hoe hij het doet. Ook is er grotere binding aan de eenheid, voelt ieder zich in het algemeen meer betrokken bij het gebeuren. Samenwerking kan dus intensiever zijn.'
- 110 Jaap van der Spek, Paul Frissen, Rien Rouw & Martijn van der Steen, *Het gezicht van de staat*, NSOB 2009, p. 38-39: 'Als de overheid maatschappelijke vraagstukken rechtstreeks in haar organisatie wil afbeelden, als ze met andere woorden naar isomorfie streeft, leidt dat tot grotere onzichtbaarheid. De drang tot grote nabijheid leidt tot onzichtbaarheid door de veelheid van gezichten, zo is onze conclusie. Zo ontstaan vanuit de pogingen tot nabijheid en zichtbaarheid juist onbedoeld afstand en onzichtbaarheid.'
- 111 A.M.V. Stoopendaal, *Zorg met afstand. Betrokken bestuur in grootschalige zorginstellingen*, diss. Rotterdam 2008, Assen 2008.
- 112 Met als premisse dat een bestuur op afstand minder verwachtingen wekt. De kloof en de afstand tussen vele burgers en landelijke politici leidt niet per definitie tot politici en landsbestuurders die minder verwachtingen van (komend) beleid wekken.

- 113 Hans Achterhuis, 'Idealen', in: Martin van Hees & Marian Verkerk (red.), *Het goede leven: over oude en nieuwe waarden*, Amsterdam 2003, p. 114.
- 114 Hans Achterhuis, 'Idealen', in: Martin van Hees & Marian Verkerk (red.), Amsterdam 2003, p. 119. Zie in dat verband ook Kees Schuyt, 'Over het recht om "wij" te zeggen', in: idem, *Over het recht om wij te zeggen. Groepstegenstellingen en de democratische gemeenschap*, Amsterdam 2009, p. 139 e.v.; in dezelfde bundel 'Wetten veranderen, het geweten blijft', p. 160 e.v. Op pagina 168 merkt Schuyt op dat in kleine, moreel neutrale zaken, geen beroep op het geweten dient te gelden. In die zin heb ik sommige rechters over opgedragen zittingen en andere gewone organisatorische aangelegenheden ten onrechte grote woorden over rechtsstatelijkheid en gewetensnood horen bezigen om de opgedragen taken af te wentelen.
- 115 Zie in dat verband Kees Schuyt, 'Sociale cohesie: nieuwe vormen van binding en burgerschap', in: idem, *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*, Amsterdam 2006, p. 62-64.
- 116 Wouter de Been, 'Regels, marktprikkels en professionele deugden in tegenspraak: over zelfregulering en professionals', in: Thijs Jansen, Gabriël van den Brink & Jos Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam 2009.
- 117 Vergelijk het nog steeds inspirerende boek van de socioloog A.C. Zijdeveld, *De tirannie van het cliché*, Deventer 1982, p. 19-30, in het bijzonder p. 25. Zie reeds J.A.A. van Doorn & C.J. Lammers, *Moderne sociologie. Een systematische inleiding*, Utrecht/Antwerpen 1976, hoofdstuk 11 over het collectief ritueel, p. 299 e.v.
- 118 A.C. Zijdeveld, *De tirannie van het cliché*, Deventer 1982, p. 19-30 en p. 137-138.
- 119 Zie Peter L. Berger & Anton C. Zijdeveld, *Lof der twijfel. Hoe we overtuigingen kunnen koesteren zonder daarbij fanatiek te worden*, Amsterdam 2010, p. 175.
- 120 J. Habermas, *The structural transformation of the public sphere. An inquiry into a category of Bourgeois society*, New York 1992 en *Theorie des kommunikativen Handelns*, Berlin 2009.
- 121 Hans Siebers, Paul Verweel & Arie de Ruijter, *Management van diversiteit in arbeidsorganisaties*, Utrecht 2002, p. 100 e.v.
- 122 Zie P.H.A. Frissen, *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*, Amsterdam 2009.
- 123 Zie Paul van Tongeren, *Deugdelijk leven. Een inleiding in de deugdethiek*, Amsterdam 2003. Vergelijk ook Harrie Aardema, *Voorbij de hypocratie*, Alphen aan den Rijn 2010, p. 85, waar hij schrijft over stille waarden als vriendelijkheid, respect en hulpvaardig gedrag die men op de werkvloer van elkaar mag verwachten.
- 124 Het is echter beter als besturen minder proberen te sturen op die algemene waarden, enerzijds omdat anders het privé domein wordt geïnfiltreerd, anderzijds omdat het te hoge verwachtingen schept. Vanuit de antropologie en filosofie worden inzichten aangereikt die de menselijke verhoudingen op de werkvloer kunnen verbeteren, maar die naar mijn smaak te veel investeringen vergen en de werkgemeenschap transformeren in de richting van een leefgemeenschap. Zie Naud van der Ven, *Schaamte en verandering. Denken over organisatieverandering in het licht van de filosofie van Emmanuel Levinas*, Kampen 2006, p. 251: 'Managers die bereid zijn de optredende blokkades serieus te doordenken, zullen onvermijdelijk meer aandacht moeten besteden aan de interacties op de werkvloeren. In lijn met de gedachten van Levinas zullen ze uitkomen bij de Organisatie-Ander, met zijn soms raadselachtige absolute weerstand. Een remmende factor voor de acceptatie van Levinas' nieuwe taal is de doorbreking van het imperialisme van het voorstellende en organiserende denken.'

- 125 Fernando Savater, *De moed om te kiezen. Een filosofie van de vrijheid*, Utrecht 2010, p. 149.
- 126 Zie H. van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam 2007, p. 118 e.v.
- 127 Onder het motto van Abram de Swaan in *Bakens in niemandsland*, Amsterdam 2007, p. 202: 'Wat is er te doen aan dit slechte volkshumeur? Dat is weer net zo'n vraag. Veel te moeilijk om zonder levensbeschouwing of gezagspersoon te beantwoorden. Probeer het dan maar met wat gevoel, gezond verstand, een opgeruimd humeur en met behulp van de zinnige mensen om je heen. Die zekerheid, die komt nooit meer terug. Leer dus maar leven met de twijfel, die zachte, zeurende pijn van de vrijheid.'
- 128 HR 15 december 2009, *LJN BK6646*.
- 129 Of naar Goethe: Deze twee zielen huizen in dezelfde strafvorderlijke borst.
- 130 Zie H. van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam 2007, p. 160.
- 131 M. Otte, *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak*, Amsterdam 2010, hoofdstuk 15.
- 132 Richard Sennett, *De ambachtsman. De mens als maker*, Amsterdam 2008.
- 133 M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, diss. Leiden 1990, Zwolle 1990. Daarvoor leverde hij een proeve van dezelfde inzichten in 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid', in: M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt & W.J. Witteveen (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*, Zwolle 1989, p. 17 e.v.
- 134 M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, diss. Leiden 1990, Zwolle 1990, p. 174.
- 135 M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, diss. Leiden 1990, Zwolle 1990, p. 175-180, citaat is van p. 180.
- 136 Wouter de Been, 'Regels, marktprikkels en professionele deugden in tegenspraak: over zelfregulering en professionals', in: Thijs Jansen, Gabriël van den Brink & Jos Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam 2009, p. 160.
- 137 Elaine Mak, *De rechtspraak in balans. Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en 'new public management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland*, diss. Nijmegen 2008, p. 185. Als bronvermelding verwijst ze naar het rapport *Kwaliteit kost tijd*, Raad voor de rechtspraak, p. 16. In het desbetreffende rapport kan ik echter geen onderbouwing van haar stelling vinden.
- 138 In lijn met Mirko Noordegraaf, *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*, oratie Rijksuniversiteit Utrecht 2008: 'Voor alles zullen individuele managers in de gaten moeten houden dat ze niet alleen met prestaties en productie bezig zijn, maar met het definiëren van prestaties, en dus met het definiëren van wie daar over gaat. Dat vraagt eerst en vooral om het legitimeren van nieuwe definities. Publieke managers zullen standaarden moeten ontwikkelen die niet *los* staan van werkvloeren, en die zodanig moeten gebruiken dat het niet als vervreemdend wordt ervaren. Systemen waarmee bijvoorbeeld prestaties van rechters worden gemeten kunnen immers op uiteenlopende wijzen worden geconstrueerd en gebruikt worden.'
- 139 Het experiment is geboren en voornamelijk ontleend aan het preadvies *De duur van het Nederlands strafproces*, dat met J.W. Fokkens is geschreven dat ik samen met J.W. Fokkens heb geschreven voor de Nederlands Vlaamse Vereniging voor Strafrecht en is verdedigd op de jaarvergadering van 2 oktober 2009 in het Brusselse hof van Cassatie (in boekvorm

- verschenen als *De duur van het strafproces in België en Nederland*, Nijmegen 2009, paragraaf 3.20 e.v.).
- 140 Vooraf nogmaals de visie van de wetgever. De wetgever schreef vrij lichtvoetig over de meerwaarde en meerbelasting van de voorzittersbeschikking: 'Voorts verplicht het wetsvoorstel de voorzitter van de strafkamer er niet toe zich ver voor de strafzitting over de zaak te buigen teneinde na te gaan of hij getuigen wil oproepen. Bij dat oproepen van getuigen wordt hij ook niet de centrale instantie. De officier van justitie blijft, net als thans, de autoriteit die voor de terechtzitting beslist of een door de verdachte of de voorzitter opgegeven getuige wordt opgeroepen. Het ligt ook niet in de rede dat de voorzitter voor de terechtzitting in ruime mate overleg pleegt met procespartijen: beslissingen die lastig liggen en toch aangevochten worden door de officier van justitie sorteren geen effect en kunnen dan ook beter ter terechtzitting worden genomen. Over het contact met de verdediging kan worden vastgesteld dat het wenselijk is als de voorzitter reeds voor de terechtzitting op de hoogte is van verzoeken om getuigen te horen, zowel in gevallen waarin deze verzoeken zijn toegewezen als in gevallen waarin zij zijn afgewezen. In de praktijk wordt de voorzitter daar thans gewoonlijk ook tijdig van op de hoogte gebracht. In dat opzicht verandert er derhalve waarschijnlijk niet veel.' *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de Rechterlijke Organisatie in verband met het horen van getuigen en enkele aanverwante onderwerpen, nr. 3, MvT, p. 9.
- 141 De wetgever relateert de voorzittersbeschikking. Op zichzelf niet onbegrijpelijk, indien we ons realiseren dat de wetgever geen geheim vooroverleg heeft willen invoeren. Ik sluit niet uit dat de kousenvoeten waarop de wetgever de voorzittersbeschikking introduceert van doen heeft met de angstvalligheid waarmee het Openbaar Ministerie dit novum bij inwerkingtreding bezag: 'Het openbaar ministerie geeft aan met gemengde gevoelens te hebben kennisgenomen van het voorstel om de rol van de voorzitter van de rechtbank te vergroten. Enerzijds wordt erkend dat de vergroting van de rol van de voorzitter bij de voorbereiding van de zaak een efficiënte behandeling van de zaak mogelijk kan bevorderen. Anderzijds vraagt het OM zich af of met dit voorstel werkelijk de winst kan worden behaald die men hierbij voor ogen heeft, nu een zittingsrechter niet snel geneigd zal zijn zich voorafgaand aan de zitting actief op te stellen. Kijkend naar de praktijk wordt gesteld dat een rechter zich niet snel geroepen voelt om ex art. 315 van het Wetboek van Strafvordering ambtshalve een getuige of deskundige te dagvaarden indien dit noodzakelijk is voor het onderzoek. Mogelijk, zo stelt het OM, wordt deze terughoudendheid ingegeven doordat de zittingsrechter wil voorkomen dat de schijn van vooringenomenheid wordt gewekt, maar het OM vraagt zich af of dit ook niet zal gelden voor de voorzitter die zich al voor de aanvang van de terechtzitting over de zaak zal moeten buigen. Het OM verwacht dat de voorzitter al geruime tijd tevoren brieven, opmerkingen en verzoeken van de verdediging en wellicht ook van de officier zal ontvangen. Discussies die zich buiten de rechtszaal afspelen zijn vervolgens welhaast onvermijdelijk. Het OM is er beducht voor dat de voorgestelde bepaling de zaken als het ware al op rechterlijk scherp worden gezet voordat de zaak dient; dat wordt door het OM als onwenselijk beschouwd.' *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de Rechterlijke Organisatie in verband met het horen van getuigen en enkele aanverwante onderwerpen, nr. 3, MvT, p. 8.
- 142 A. den Hartog, 'De getuige in het strafprocesrecht; voorstellen voor een nieuwe regeling', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999, in het bijzonder p. 325-340. Den

- Hartog is voorstander van een informeel overleg omdat dit de doelmatigheid van het onderzoek ter zitting ten goede komt, mits geen overleg wordt gevoerd over andere onderwerpen dan die waarover de rechter voorafgaand aan de zitting beslissingen mag nemen (p. 338-339).
- 143 Vergelijk in dezelfde zin A. den Hartog, 'De getuige in het strafprocesrecht; voorstellen voor een nieuwe regeling', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999, p. 338.
  - 144 Deze variant wordt beproefd via de band van artikel 411a van het Wetboek van Strafvordering, waar de wet bepaalt dat gedurende de periode dat het hoger beroep is ingesteld, maar het onderzoek ter zitting in hoger beroep nog niet aangevangen, de rechter-commissaris op vordering van het Openbaar Ministerie of op verzoek van de verdediging nader onderzoek kan verrichten.
  - 145 M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999. De wetgever heeft dit pleidooi van de onderzoekers gevolgd: 'Tenslotte wordt voorgesteld aan de voorzitter de bevoegdheid te geven aan de officier van justitie te bevelen nader omschreven onderzoek te verrichten of doen verrichten, alsmede bescheiden of stukken van overtuiging over te leggen. Op deze wijze wordt buiten twijfel gesteld dat in gevallen waarin het opmaken van voorlichtingsrapport over de verdachte in de rede ligt, in het dossier relevante stukken ontbreken, dan wel nader onderzoek, eventueel door de rechter-commissaris uit te voeren, wenselijk voorkomt, de officier van justitie daar voor aanvang van de terechtzitting door de voorzitter op kan worden geattendeerd. Aangetekend zij nog dat de omstandigheid dat de onderhavige bevoegdheden aan de voorzitter van de rechtbank worden toebedeeld, er vanzelfsprekend niet aan in de weg staat dat deze omtrent de toepassing daarvan overlegt met de andere rechters die de strafzaak zullen berechten.' (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 254, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de Rechterlijke Organisatie in verband met het horen van getuigen en enkele aanverwante onderwerpen, nr. 3, MvT, p. 7).
  - 146 HR 4 april 2000, *NJ* 2000, 633, m.nt. 't Hart. Zie daarover Leonie van Lent, *Externe openbaarheid in het strafproces*, diss. Utrecht 2008, Den Haag 2008, p. 65.
  - 147 Conclusie P-G Fokkens, overweging 40, bij HR 23 oktober 2001, *NJ* 2002, 77.
  - 148 Aldus annotator Jan Reijntjes onder HR 23 november 2001, *NJ* 2002, 77. In soortgelijke zin Leonie van Lent, *Externe openbaarheid in het strafproces*, diss. Utrecht 2008, Den Haag 2008, hoofdstuk 6.
  - 149 Een systeembreuk en omslag naar een meer organisatorisch zittingsprofiel werd door de onderzoekers van Strafvordering 2001 uitgebouwd met een onderbouwd pleidooi voor andere gezichtspunten, zoals: het zwaartepunt leggen bij die onderdelen die de deelnemers verdeeld houden, het voorkomen van onbenutte zittingstijd en het waarborgen van een zorgvuldig onderzoek ter terechtzitting, die zouden moeten leiden tot het fenomeen van de regiezitting, een makkelijke en informele voorprocedure. Op deze zitting kan afstemming plaatsvinden over wat nog nodig is vóór het eindonderzoek in de zaak gepland kan worden. Er is natuurlijk geen regiezitting nodig indien geen van de procespartijen dat nodig acht. De stille gedachte is echter dat in het geval bij een regiezitting verschillende onderzoekswensen worden gehonoreerd, de procespartijen het definitieve onderzoek ter zitting ongestoord zullen laten verlopen, dat wil zeggen geen nadere verzoeken meer doen die de zittingsrechter voor verrassingen plaatsen en nopen tot schorsing van het onderzoek. De regiezitting zou nog effectiever kunnen worden ingezet als de procespartijen op uitnodiging van de rechter

- hun standpunten vooraf schriftelijk onderbouwen en zonodig staven met producties (een conclusiewisseling die vergelijkbaar is met het civiele proces en ook met de ontnemingsprocedure). De onderzoekers van Strafvordering 2001 onderbouwen hun pleidooi als volgt: 'Deze voorprocedure vormt een uitdrukking van de meer algemene gedachte om te streven naar een ruimere inbreng van de deelnemers bij de concrete vormgeving van het geding. Het draagt bij aan het contradictoire karakter van het proces en anderzijds bevordert het ook een doelmatig verloop van zaken omdat betrokkenen alleen op goede gronden ter terechtzitting hun eerder ingenomen proceshouding kunnen wijzigen. Bovendien biedt de regiezitting de rechter de gelegenheid om zijn leidende rol, vooral in de gevallen waar het op aan komt, meer inhoud te geven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de omstandigheid dat de rechter de gelegenheid moet hebben om tijdens de regiezitting op eigen initiatief aan te kondigen dat hij bepaalde getuigen ter zitting opgeroepen wenst te zien. De hier voorziene voorprocedure kan daarom ook in belangrijke mate bijdragen aan het verminderen van het aantal schorsingen van het eindonderzoek en daarmee aan een zinvoller benutting van de beschikbare zittingscapaciteit.' M.S. Groenhuisen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999, p. 44.
- 150 Zie op dit punt het Leidse proefschrift van J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensulak van publiek- en privaatrecht*, Deventer 2010, p. 119 en 197 e.v.
- 151 Vergelijk *Kamerstukken II* 2003/04, 29 254, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de Rechterlijke Organisatie in verband met het horen van getuigen en enkele aanverwante onderwerpen, nr. 3, p. 6.
- 152 Rapport Visitatie Gerechten 2010, Den Haag 2010, p. 29.
- 153 Raad voor de rechtspraak 2010, p. 18 e.v.
- 154 WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering, nr. 63, Den Haag 2002, hoofdstuk 7.
- 155 C.J.M. Schuyt, 'Kwaliteit in de rechtspraak', *Trema* 2007, p. 38.
- 156 Onder de dekkende titel 'Productiviteit: begrip en onbegrip' gaan Ab van der Torre en Frank van Tulder in *Trema* 2008 vanaf pagina 98 in op de vele misverstanden hierover en komen zij tot de aardige stelling dat hun onderzoek aanwijzingen oplevert dat een hogere productiviteit soms gepaard gaat met een kortere doorlooptijd of met een hogere waardering op bepaalde aspecten door de afnemers van rechterlijke uitspraken. In gelijke zin de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie-Deetman), Den Haag 2006, p. 23.
- 157 Mattheus 22:21. Met dien verstande dat de rechter altijd zelf verantwoordelijk blijft voor de kwaliteit. De Arnhemse hofpresident Van Dijk merkt op: 'Rechters kunnen op dit punt niet verwijtend naar sector- of teamvoorzitters wijzen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun eigen werk. En die verantwoordelijkheid kunnen zij niet afschuiven, hoe lastig dat soms misschien ook is' (D.J. van Dijk, 'Rechterlijke attitude en professionele autonomie. Over rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing', in: *Mijnheer de voorzitter, liber amicorum* A.H. van Delden, Den Haag 2007, p. 51-52).
- 158 Met H.F.M. Hofhuis deel ik het standpunt dat er altijd rechters zullen zijn die productiedruk ervaren en dat het stelsel van outputfinanciering (door hem ook wel omschreven als stukloon) de billijke nadruk legt op einduitspraken. Hofhuis: 'Er moet een directe relatie zijn tussen de aantallen zaken die een gerecht behandelt en de inkomsten van dat gerecht, en het is ook goed dat daarbij in beginsel slechts de *eindafdoeningen* tellen; het is immers de taak van het gerecht om een zaak werkelijk af te doen; door een eindbeslissing of door-



- dat de partijen een beslissing door de rechter niet langer nodig vinden' (H.F.M. Hofhuis, 'Rechterlijke attitude en professionele autonomie', in: *Mijnheer de voorzitter*, liber amicorum A.H. van Delden, Den Haag 2007, p. 66-67).
- 159 Gabriël van den Brink, Thijs Jansen & Jos Kole, 'Beroepstrots als programma. Pleidooi voor een neorepublikeinse bestuursfilosofie', in: idem, *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam 2009, p. 403-404.
  - 160 Recent schetste de Amsterdamse kantonrechter Fruytier hoe de rechter verambtelijk is en hoe deze verambtelijking ten dele het gevolg is van de formele structuur waarin de rechter zijn bijzondere positie is kwijtgeraakt. Hij doet voorstellen om de rechterlijke positie in de organisatie te herijken (de schrijver noemt dat remagistratie) onder gelijktijdige vastlegging van productieafspraken en vrijheden om die bestuurlijke afspraken naar eigen – rechterlijk – inzicht te bereiken. In zekere zin vertonen deze voorstellen overeenkomsten met de door mij bepleite werkwijze (M.P.A.M. Fruytier, 'Zittende magistratuur. Demagistratie, verambtelijking of bevoogding', *Trema* 2008, p. 297 e.v.).
  - 161 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, Amsterdam 2006.
  - 162 H. van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam 2007, p. 177.
  - 163 H. van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam 2007, p. 178-183.
  - 164 Paul Frissen, 'Transparantie, mysterie en hybriditeit', in: M.H. Meijerink & G.D. Minderman (red.). *Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling*, Den Haag 2005, p. 34.
  - 165 Vergelijk Maurits Barendrecht, 'Verantwoording van rechtspraak richting burger', *Justitiële Verkenningen* 2009, p. 15-30.
  - 166 Aldus hoogleraar staatsrecht Universiteit van Antwerpen P. Popelier, 'Scheiding der machten: de verhouding tussen rechter en politiek in België', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, p. 104.
  - 167 Willem Trommel, *Gulzig bestuur*, oratie Vrije Universiteit, Den Haag 2009.
  - 168 Op juridisch vlak is het de vraag of standaardisatie niet te veel door bestuurders is gestuurd; als voorbeeld kan gedacht worden aan de oriëntatiepunten voor straftoemeting, de landelijk afgesproken bouwstenen voor de kwalificaties en de dominantie van automatiseringssystemen als NIAS voor de inrichting van het arrest.
  - 169 Vergelijk M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, diss. Leiden 1990, Zwolle 1990, p. 301.
  - 170 Abram de Swaan, *Uitgaansbeperking en uitgaansangst: over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*, oratie UvA 1979, opgenomen in: *De draagbare De Swaan*, Amsterdam 2008, p. 175.
  - 171 Abram de Swaan, *De mensenmaatschappij*, Amsterdam 2007, hoofdstuk 8, in het bijzonder p. 100.
  - 172 Zo heb ik zelf tot mijn grote schade ervaren. Zie M. Otte, *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak*, Amsterdam 2010, hoofdstuk 13.
  - 173 Ton Lemaire, *De val van Prometheus. Over de keerzijden van de vooruitgang*, Amsterdam 2010, p. 309 e.v. Ik werd op deze parallelle zienswijze van Lemaire geattendeerd door zijn neef, P.A.H. Lemaire, bestuurder en voorzitter van de strafsector Gerechtshof Arnhem.
  - 174 Elie Wiesel, *Vuur in de duisternis. Chassidische portretten en legenden*, Katwijk 1983, p. 150.
  - 175 M. Otte, *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak*, Amsterdam 2010.



- 176 Als ik alleen al de grote Nederlandse historicus Johan Huizinga neem, dan volgt er een lange rij aan cultuurscepsis. Zie *Mensch en menigte in Amerika*, Haarlem 1928, bijvoorbeeld p. 225 e.v.; *Homo ludens. Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur*, Groningen 1938, hoofdstuk 12, waarin hij bedenkelijke verschijnselen van het gemeenschapsleven schetst; *In de schaduwen van morgen. Een diagnose van het geestelijk lijden van onzen tijd*, Haarlem 1939, p. 166, waar hij het toenemende gebrek aan persoonlijke waardigheid aanwijst als een soort permanente puberteit die het gemeenschapsleven bedreigt; *Geschonden wereld*, Haarlem 1945. De historicus Jan Romeijn was iets minder absoluut in zijn oordelen over de staat der wereld. Hij schetste in zijn geschriften de dialectische beweging der geschiedenis die aan eenduidige oordelen in de weg stond. Zie zijn 'Duur en verandering in de geschiedenis. Het probleem van de "omslag"', in: idem, *Historische lijnen en patronen. Een keuze uit de essays*, Amsterdam 1976, p. 586 e.v.
- 177 P.H.A. Frissen, 'De zoete smaak van stroop. Een postmoderne visie op de consensus-democratie', in: Frank Hendriks & Theo Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen 1998, p. 60. Dit betoog komt later naadloos terug in *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam 2007, p. 80 e.v.

De Nederlandse strafrechtspraak maakt moeilijke tijden door. Otte beschrijft in deze uitgebreide versie van zijn oratie een stagnerende organisatie van de strafrechtspraak. Vanuit sociologische en juridische inzichten zoekt hij naar verklaringen voor de huidige ontwikkelingen. Volgens Otte wordt het strafproces voor de strafrechter georganiseerd en niet langer door de strafrechter waardoor het werkverband tussen rechter en bestuurder enerzijds en de verantwoordelijkheidsband tussen rechter en strafzaak anderzijds verzwakt is. De auteur ontwikkelt een verantwoordelijkheidsconcept op grond waarvan de strafrechter weer zijn klassieke plaats in de rechterlijke organisatie herneemt in ruil voor het bereiken van bestuurlijke doelen.

De oratie kan breder worden gelezen als een studie over de kloven in het publieke domein en over het herstel van de band tussen bestuurders en professionals onder het motto: geef de professional wat des professionals is en de bestuurder wat des bestuurders is.

Otte is vice-president van het Gerechtshof Arnhem en hoogleraar in de Organisatie van de rechtspleging aan de Rijksuniversiteit Groningen. Daarvoor was hij bestuurder van een strafsector, hoogleraar in een ander rechtsgebied, voorzitter van verschillende juridische commissies en raad-adviseur op het ministerie van Justitie.

Over dezelfde thematiek heeft de auteur een uitvoerig niet-wetenschappelijk boek geschreven dat bij Boom Amsterdam is uitgekomen onder de titel *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak*.

ISBN 978-90-8974-389-3



9 789089 743893